

## Strategia rozwoju miejskiego Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF)

### Załącznik nr 4 – System wdrażania Strategii



Opracowanie:  
AGERON Polska na zlecenie  
Gminy Miasto Radom  
Sierpień, 2015

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, przyznanych w ramach  
„Konkursu dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie  
planowania miejskich obszarów funkcjonalnych

Strategia rozwoju miejskiego Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF) została oparta na czterostopniowej hierarchicznej strukturze obejmującej misję, cele strategiczne i operacyjne oraz działania. Charakterystyka misji, celów strategicznych i operacyjnych oraz poszczególnych działań została zawarta w dokumencie *Strategii*.

Misja stanowi określenie głównych zadań rozwojowych stojących przed ROF, do których realizacji przyczyni się *Strategia*. Realizacja misji zostanie zapewniona poprzez osiągnięcie celów strategicznych oraz przyporządkowanych im celów operacyjnych. Działania, będące operacjonalizacją celów operacyjnych określają grupy tematyczne projektów stanowiących bezpośrednie narzędzie wdrażania *Strategii*. Wdrażanie *Strategii* oparte zostanie na projektach zgłaszanych i realizowanych przez Partnerów ROF. Zestawienie projektów wnioskowanych do realizacji w ramach *Strategii* zgłoszonych w ramach pierwszego naboru projektów, przeprowadzonego na etapie opracowywania *Strategii* zostało przedstawione w załączniku nr 3 - *Wykaz projektów wnioskowanych przez Partnerów*. Zestawienie to ma charakter otwarty - będzie na bieżąco modyfikowane na podstawie projektów zgłaszanych w trakcie realizacji *Strategii*.

### Rys. 1 Struktura Strategii



Miejski Obszar Funkcjonalny Radomia został delimitowany jako obszar piętnastu gmin: gmina miasto Radom oraz gminy Gózd, Iłża, Jastrzębia, Jedlińsk, Jedlnia Letnisko, Kowala, Pionki (gmina wiejska oraz miasto), Przytyk, Skaryszew, Wierzbica, Wolanów, Zakrzew i Orońsko. Powyższe gminy wraz z powiatem Radomskim stanowią Partnerów ROF. Zakłada się, że zasięg ROF oraz skład jego Partnerów jest zagadnieniem otwartym. Uwzględnia się możliwość weryfikacji delimitacji ROF raz na pięć lat, celem modyfikacji zasięgu ROF oraz składu jego Partnerów. Należy przy tym zaznaczyć, że dołączenie nowych Partnerów ROF nie będzie miało wpływu na modyfikację struktury celowo-działaniowej *Strategii*. Warunkiem dołączenia do ROF będzie akceptacja zapisów *Strategii*.

Forma organizacyjna, w oparciu o którą wdrażana będzie *Strategia* oraz w oparciu o którą funkcjonować będzie ROF zostanie określona oddolnie przez Partnerów *Strategii*. Brak określenia formy organizacyjnej na etapie opracowania *Strategii* ma na celu umożliwienie koncyliacyjnego wypracowanie modelu uwzględniającego relacje łączące poszczególnych Partnerów ROF. W określeniu formy organizacyjnej należy uwzględnić powiązania i relacje występujące pomiędzy wszystkimi Partnerami ROF - należy ograniczyć jej zdominowanie przez gminę miasto Radom. Radom, ze względu na pełnioną rolę społeczno-gospodarczą w ROF, stanowi potencjalnie koordynatora

2

wdrażania *Strategii*. Wskazaniem jest jednak aby koordynacja ta nie zakładała dominacji Radomia w ramach ROF i podporządkowywania interesu Partnerów ROF interesowi Radomia. Brak uwzględnienia roli i interesów poszczególnych Partnerów ROF stanowiłoby uwarunkowanie ograniczające ich zaangażowanie we wdrażanie *Strategii*. Zapewnienie czynnego udziału Partnerów ROF w koordynacji wdrażania *Strategii* umożliwi zapewnienie zarówno ich identyfikacji jak i zaangażowania w ramach ROF. W powyższym celu, określenie formy organizacyjnej wdrażania *Strategii* oraz funkcjonowania ROF powinno zostać zrealizowane w oparciu o działanie 1.1.1. *Utworzenie i funkcjonowanie Rady ROF*. Poniżej przedstawione zostały możliwe formy organizacyjne wdrażania *Strategii* oraz funkcjonowania ROF.

Podstawą prawną dla określania obszarów funkcjonalnych jest art. 49d ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na jego podstawie samorząd gminny lub powiatowy może wnioskować do samorządu wojewódzkiego o określenie obszaru funkcjonalnego o znaczeniu regionalnym oraz jego granic. Z nadaniem tego tytułu nie jest jednak związana bezpośrednio żadna określona prawnie forma organizacyjna. Pomimo toczącej się od wielu lat debaty w środowiskach rządowych i samorządowych, w obecnych realiach prawnych obowiązujących w Polsce brak jest realizacji spójnej polityki miejskiej dotyczącej funkcjonowania obszarów funkcjonalnych. Należy w tym miejscu zauważyć, że brak ustawowo określonej formy (lub form) organizacyjnej obszarów funkcjonalnych przekłada się bezpośrednio na brak określenia roli i możliwej formy uchwalenia oraz przyjęcia strategii obszaru funkcjonalnego przez podmioty wchodzące w jego skład.

Skutkiem powyższego, wdrażanie *Strategii* oprzeć można na niesformalizowanej współpracy Partnerów ROF lub jednej z form organizacyjnych regulowanej przez zapisy Ustawy o samorządzie gminnym. Dostępnymi, dobrowolnymi formami organizacji współpracy są:

- związek komunalny
- porozumienia administracyjne;
- stowarzyszenie gmin.

Wdrażanie *Strategii* jest możliwe do oparcia na niesformalizowanej współpracy – uwzględniając, że *Strategia* będzie wdrażana poprzez projekty realizowane przez Partnerów ROF realizujące jej cele, możliwym jest jej wdrożenie przy braku określonej sformalizowanej formy organizacyjnej. Skuteczność tego modelu jest uzależniona od motywacji poszczególnych Partnerów ROF do wdrażania *Strategii* oraz efektywności współpracy wynikającej z działania 1.1.1. *Utworzenie i funkcjonowanie Rady ROF*. Zaletą tego rozwiązania jest elastyczność struktury ROF oraz możliwość jej dostosowywania do bieżących potrzeb projektowych oraz otwartość na współpracę z gminami z poza ROF. *Strategia* byłaby w tym wypadku dokumentem nieformalnym, pełniących funkcję zestawu wytycznych dobrowolnie akceptowanych przez Partnerów ROF w celu skoordynowania ich działań i umożliwienia osiągnięcia efektu synergii.

Związek komunalny może być stworzony tylko między jednostkami tego samego poziomu administracyjnego. Warunek ten wyklucza z partnerstwa w ramach ROF powiat radomski. Związek komunalny w ramach wyodrębnionej struktury organizacyjnej, prawnej i finansowej realizuje działania o charakterze zadaniowym. Przekazanie związkowi komunalnemu określonych zadań publicznych jest związane z przeniesieniem praw i obowiązków za ich realizacją. Związki komunalne posiadają osobowość prawną, więc mogą podejmować czynności w sferze prawa publicznego i cywilnego. Związek komunalny mogą stworzyć minimum dwie jednostki samorządu terytorialnego. Działalność związku komunalnego opiera się na statucie, który obowiązkowo musi zostać

zatwierdzony przez rady zainteresowanych gmin (bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy). Uwzględniając, że związek komunalny zostałby utworzony na potrzeby wdrażania *Strategii*, dokument ten powinien zostać uwzględniony w statucie np. w formie załącznika. Zawiązanie związku komunalnego oraz przyjęcie statutu umożliwiłoby oficjalne uchwalenie i przyjęcie *Strategii* przez Partnerów ROF.

Główną funkcją porozumień administracyjnych jest przeniesienie wykonania zadania z jednostki pierwotnie odpowiedzialnej za jego realizację na inną jednostkę. Tego typu porozumienia mogą być zawiązywane zarówno między jednostkami samorządu terytorialnego jak i z organami administracji rządowej. JST w drodze negocjacji same określają czas trwania, przedmiot i partnerów porozumienia. Oparcie wdrażania *Strategii* na porozumieniach administracyjnych umożliwia zaangażowanie wszystkich Partnerów ROF, w tym powiatu radomskiego. Ponadto, umożliwia to zaangażowanie do realizacji *Strategii* również gmin spoza zdelimitowanego obszaru ROF. Wadą tego rozwiązania jest brak kolegalności realizacji działań – działania realizowane są przez podmiot na który przeniesiona została odpowiedzialność za ich realizację, a współpraca zostaje ograniczona do podejmowania decyzji dotyczących zakresu przekazywanych działań i określenia podmiotu który będzie je realizował. Rodzi to zagrożenie zdominowania ROF przez wybranego Partnera ROF – np. Radom. Ponadto, w przypadku wdrażania *Strategii* w oparciu o porozumienia administracyjne, możliwość oficjalnego jej przyjęcia przez Partnerów ROF jest ograniczona. W tym wypadku jej funkcje byłyby analogiczne jak w przypadku współpracy nieformalnej – stanowiłaby ona nieformalny dokument stanowiący zestaw wytycznych na bazie której oparta zostałaby współpraca Partnerów ROF (w tym w zakresie przedmiotu i zakresu zawieranych porozumień administracyjnych).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć stowarzyszenia gmin, czyli dobrowolne, trwałe i samorządne zrzeszenia o celach niezarobkowych, których celem jest przede wszystkim reprezentowanie wspólnych interesów ich członków. Forma ta umożliwia zaangażowanie do wdrażania *Strategii* wszystkich Partnerów ROF, w tym również powiatu radomskiego. Należy przy tym zaznaczyć, że nadzór nad stowarzyszeniem gmin jest sprawowany przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Uwarunkowania prawne funkcjonowania stowarzyszeń gmin zostały określone w ustawie Prawo o stowarzyszeniach. Stowarzyszenia gmin posiadają osobowość prawną, lecz w ich przypadku możliwość realizacji działań wykraczających poza granice poszczególnych jej członków należy uznać za ograniczoną. Działalność stowarzyszenia opiera się na statucie, którego przyjęcie przez Partnerów ROF, pełniłoby analogiczną funkcję jak w przypadku związku komunalnego – pozwoliłoby na oficjalne uchwalenie i przyjęcie *Strategii* przez poszczególnych Partnerów ROF. Należy

Oprócz powyższych form, samorządy mogą także zawiązywać umowy bilateralne i wielostronne. Formalna współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest również dopuszczana w ramach innych ustaw. Spośród innych form współpracy w ramach których dopuszczana jest możliwość udziału jednostek samorządu terytorialnego wymienić można: lokalną grupę działania, lokalną organizację turystyczną, spółkę prawa handlowego, klaster, konsorcjum i sieć współpracy.

Spośród przedstawionych powyżej form organizacji, za najkorzystniejszą należy uznać związek komunalny. Forma ta umożliwia zawiązanie najpełniejszej i najefektywniejszej współpracy w ramach ROF. Brak możliwości formalnego uwzględnienia w związku komunalnym powiatu radomskiego jest możliwy do rekompensaty poprzez jego zaangażowanie nieformalne lub wykorzystanie osobnej formy organizacji. Należy w tym miejscu zauważyć, że wybór jednej z przedstawionych powyżej form organizacji ROF i wdrażania *Strategii* nie wyklucza możliwości korzystania z form pozostałych. Przykładowo, możliwym jest zawiązanie związku komunalnego pomiędzy gminami ROF oraz realizacja



**POMOC TECHNICZNA**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



współpracy Partnerów ROF z gminami spoza ROF w oparciu o zawierane porozumienia administracyjne.





Opracowanie:  
AGERON Polska na zlecenie  
Gminy Miasto Radom  
Sierpień, 2015

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, przyznanych w ramach  
„Konkursu dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie  
planowania miejskich obszarów funkcjonalnych”