

**Andrzej Miszczuk, Magdalena
Miszczuk**

**Województwo lubelskie w nowym
systemie samorządu terytorialnego**

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 8, 119-127

2001

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ANDRZEJ MISZCZUK, MAGDALENA MISZCZUK

*Województwo lubelskie w nowym systemie samorządu
terytorialnego*

The Lublin Province in the new system of local self-government

WSTĘP

Reforma administracji publicznej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku, stanowi kontynuację przemian zapoczątkowanych w naszym kraju na szczeblu gminnym w roku 1990. Konieczność jej przeprowadzenia wynikała zarówno z zasad zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. decentralizacji państwa, pomocniczości, solidaryzmu społecznego, przysługiwania samorządowi istotnej części zadań publicznych, zrównoważonego rozwoju, jak i z praktyki funkcjonowania samorządu na szczeblu gminnym.

Podstawy prawne nowego zreformowanego systemu administracji publicznej tworzą, m.in.:

- 1) *Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa* (Dz.U. nr 91, poz. 576);
- 2) *Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie* (Dz.U. nr 91, poz. 577);
- 3) *Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym* (Dz.U. nr 91, poz. 578);
- 4) *Ustawa z 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U. nr 95, poz. 602);
- 5) *Ustawa z 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz.U. nr 96, poz. 603 oraz nr 104, poz. 656);

6) *Ustawa z 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa* (Dz.U. nr 106 poz. 668),

7) *Ustawa z 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001* (Dz.U. nr 150, poz. 983),

8) *Ustawa z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych* (Dz.U. nr 155 poz. 1014).

W mocy pozostaje *Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym* (jej obecna nazwa brzmi: *Ustawa o samorządzie gminnym*), która reguluje działanie samorządowych gmin.

Z wymienionych powyżej aktów prawnych rysuje się nowy ustrój administracyjny Polski, w którym można wyróżnić trzy poziomy władz publicznych:

- * poziom lokalny, który obejmuje samorząd gminny, miejski i powiatowy,
- * poziom regionalny – samorząd wojewódzki,
- * poziom rządowy – obejmujący rząd, administrację centralną i administrację rządową w województwie.

Celem artykułu jest krótka charakterystyka kompetencji samorządu województwa i administracji rządowej w województwie oraz potencjału społeczno-ekonomicznego województwa lubelskiego na tle innych województw w kraju.

SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Najwyższym szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce jest samorząd wojewódzki. Jego organami są:

- * sejmik województwa, wyłaniany w powszechnych wyborach, na czele którego stoi przewodniczący,
- * zarząd województwa, którego pracami kieruje marszałek.

Samorząd województwa w porównaniu z gminami i powiatami w mniejszym stopniu świadczy usługi publiczne, natomiast jednym z głównych celów jego działalności jest określenie strategii rozwoju województwa, która powinna przyczyniać się do:

- * pielęgnowania polskości oraz rozwoju i kształtowania świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców,
- * pobudzania aktywności gospodarczej,
- * podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- * zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnianiu potrzeb przyszłych pokoleń,
- * kształtowania i utrzymywania ładu przestrzennego.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze regionalnym z zakresu:¹

- * edukacji publicznej, w tym inicjowanie tworzenia państwowych wyższych szkół zawodowych,
 - * promocji i ochrony zdrowia, w tym tworzenie i prowadzenie psychiatrycznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy,
 - * kultury i ochrony jej dóbr, w tym organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej, organizowanie wojewódzkich bibliotek publicznych,
 - * pomocy społecznej, w tym organizacja kształcenia służb społecznych, opracowanie i wdrażanie programów pomocy społecznej,
 - * polityki prorodzinnej, w tym opracowywanie programów pomocy osobom niepełnosprawnym,
 - * modernizacji terenów wiejskich,
 - * zagospodarowania przestrzennego, w tym opracowywanie planu zagospodarowania województwa,
 - * ochrony środowiska, w tym podejmowanie działań mających na celu usunięcie nadzwyczajnych zagrożeń dla środowiska,
 - * gospodarki wodnej, w tym opiniowanie gospodarki zasobami wód śródlądowych,
 - * dróg publicznych i transportu, w tym budowa, utrzymanie, modernizacja i zarządzanie drogami wojewódzkimi, zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich i w pewnym zakresie – krajowych,
 - * kultury fizycznej i turystyki, w tym przejęcie bazy rekreacyjno-sportowej, prowadzenie wojewódzkich instytucji kultury fizycznej,
 - * ochrony praw konsumentów, w tym prawo do żądania wszczęcia postępowania antymonopolowego,
 - * obronności w zakresie zadań przekazanych przez administrację rządową,
 - * bezpieczeństwa publicznego, w tym wspieranie finansowe policji na terenie województwa,
 - * przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, w tym możliwość udziału w tworzeniu specjalnych stref ekonomicznych.
- Zasadniczym źródłem finansowania zadań samorządu wojewódzkiego są:
- * udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych (1,5%) i prawnych (0,5%),
 - * subwencja ogólna, składająca się z części oświatowej, drogowej i wyrównawczej,
 - * dotacje celowe z budżetu państwa, gmin lub powiatów na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania gminne lub powiatowe wykonywane

¹ Art. 14 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 oraz wybrane artykuły ustawy kompetencyjnej.

przez samorząd województwa na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej i samorządów innych szczebli,

* dochody z majątku województwa.

ADMINISTRACJA RZĄDOWA W WOJEWÓDZTWIE

Na obszarze województwa administrację rządową wykonują:

* wojewoda, sprawujący władzę administracji ogólnej,
* działający pod kierunkiem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży,

* organy administracji niezespolonej (nie podlegające wojewodzie), obejmujące:

– dowódców okręgów wojskowych, szefów wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowych komendantów uzupełnień,

– dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych, inspektorów kontroli skarbowej,

– dyrektorów okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych,

– dyrektorów okręgowych urzędów miar i naczelników obwodowych urzędów miar,

– dyrektorów okręgowych urzędów probierczych i naczelników obwodowych urzędów probierczych,

– dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych,

– dyrektorów regionalnych dyrekcji gospodarki wodnej,

– dyrektorów urzędów celnych,

– dyrektorów urzędów morskich,

– dyrektorów urzędów statystycznych,

– głównego inspektora i inspektorów dozoru technicznego żeglugi morskiej,

– kierowników inspektoratów żeglugi śródlądowej,

– komendantów oddziałów Straży Granicznej, komendantów strażnic oraz komendantów granicznych placówek kontrolnych i dywizjonów Straży Granicznej,

– prezesa Agencji Rynku Rolnego,

– regionalnych inspektorów celnych,

* organy samorządu terytorialnego, o ile wykonują zadania zlecone przez administrację rządową,

* działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży.

Tak zorganizowana administracja rządowa w województwie ma za zadanie czuwać nad przestrzeganiem prawa, zapewnieniem bezpieczeństwa oraz zgodnością z prawem standardów usług publicznych.

WOJEWÓDZTWO LUBELSKIE NA TLE INNYCH WOJEWÓDZTW

Reforma administracyjna wprowadziła 16 województw, które stały się jednostkami samorządu terytorialnego o charakterze regionalnym. Ukształtowanie granic nowych województw poprzedzone zostało licznymi dyskusjami a także protestami mieszkańców niektórych części Polski. Jednak w żadnym z rozważanych projektów podziału administracyjnego kraju nie kwestionowano konieczność istnienia województwa lubelskiego.

W skład nowego województwa lubelskiego wchodzi w całości obszary dotychczasowych województw: lubelskiego, chełmskiego i zamojskiego oraz w części: białkopodlaskiego, siedleckiego i tarnobrzeskiego.

Tab. 1. Ludność i powierzchnia województw w 1999 roku
Population and areas of provinces in 1999

Województwo	Ludność		Powierzchnia		Użytki rolne	
	w tys.	miejsce w kraju	w km ²	miejsce w kraju	% powierzchni	miejsce w kraju
Dolnośląskie	2977,6	5	19 948	7	58,3	10
Kujawsko-Pomorskie	2100,8	10	17 970	10	64,5	4
Lubelskie	2234,9	7	25 114	3	68,8	2
Lubuskie	1023,5	16	13 984	13	39,5	16
Łódzkie	2653,0	6	18 219	9	69,8	1
Małopolskie	3233,5	4	15 144	12	59,3	9
Mazowieckie	5070,0	1	35 598	1	67,6	3
Opolskie	1088,3	15	9 412	16	62,4	7
Podkarpackie	2126,0	9	17 926	11	52,9	12
Podlaskie	1222,7	14	20 180	6	59,8	8
Pomorskie	2192,3	8	18 293	8	49,8	14
Śląskie	4865,5	2	12 294	14	52,2	13
Świętokrzyskie	1322,8	13	11 672	15	63,6	6
Warmińsko-Mazurskie	1465,6	12	24 203	4	54,3	11
Wielkopolskie	3355,3	3	29 826	2	63,8	5
Zachodniopomorskie	1732,8	11	22 902	5	48,9	15

Źródło: Zestawienie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego Województw*, GUS, Warszawa 2000.

Dla skutecznej realizacji zadań nałożonych na samorząd województwa niezbędny jest określony potencjał społeczno-gospodarczy regionu. W dalszej części artykułu autorzy starają się określić – stosując analizę porównawczą – wielkość tego potencjału w województwie lubelskim. Punktem wyjścia analizy są dane zawarte w tabeli 1. Wynikają z nich następujące wnioski:

* pod względem potencjału ludnościowego (wpływającego na dochody samorządu województwa, m.in. poprzez wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych) województwo lubelskie zajmuje 7 miejscu (po województwie:

mazowieckim, śląskim, wielkopolskim, małopolskim, dolnośląskim oraz łódzkim), nie osiąga jednak średniej krajowej w tym zakresie, wynoszącej 2415,9 tys. osób,

* wysoki odsetek użytków rolnych w powierzchni ogółem województwa lubelskiego (2 miejsce po województwie łódzkim) świadczy o jego rolniczym charakterze, co dodatkowo ujemnie wpływa na dochody samorządu województwa, jako że ludność rolnicza nie płaci podatku dochodowego od osób fizycznych,

* duża powierzchnia województwa lubelskiego – 25 115 km² (trzecie miejsce w kraju po województwie mazowieckim i dolnośląskim), znacznie przekraczająca średnią krajową wynoszącą 19 545,5 km², świadczy o dużych potrzebach w zakresie zagospodarowania i kształtowania ładu przestrzennego, zważywszy zwłaszcza na duże zaniedbania infrastrukturalne wschodniej części Polski.

Innym wyznacznikiem potencjału dochodowego województwa może być liczba podmiotów gospodarczych, w tym spółek prawa handlowego. Stosowne dane zawiera tabela 2. Wynika z niej, że liczba podmiotów gospodarczych działających w poszczególnych regionach jest zróżnicowana. Daje się jednak zauważyć pewną prawidłowość. Miejsce województwa pod względem liczby firm zlokalizowanych na jego terenie jest podobne do miejsca danego regionu

Tab. 2. Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w systemie REGON w 1999 roku¹
Economic entities of national economy registered in the Regon system in 1999

Województwo	Podmioty ogółem		W tym spółki prawa handlowego		W tym spółki prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego	
	w liczbach bezwzgl.	miejsce w kraju	w liczbach bezwzgl.	miejsce w kraju	w liczbach bezwzgl.	miejsce w kraju
Dolnośląskie	25 023	5	12 055	5	4 066	2
Kujawsko-Pomorskie	15 691	9	6 059	9	1 062	10
Lubelskie	14 787	10	4 505	10	622	13
Lubuskie	10 202	13	4 147	11	1 770	8
Łódzkie	18 526	7	6 996	8	1 701	9
Małopolskie	22 859	6	9 312	6	2 002	7
Mazowieckie	67 498	1	40 810	1	13 744	1
Opolskie	9 473	14	2 842	14	933	11
Podkarpackie	12 313	12	3 176	13	501	14
Podlaskie	8 072	16	2 223	16	313	16
Pomorskie	26 617	4	12 538	4	2 759	5
Śląskie	36 002	2	16 315	2	3 452	4
Świętokrzyskie	8 451	15	2 450	15	388	15
Warmińsko-Mazurskie	12 509	11	3 272	12	656	12
Wielkopolskie	27 671	3	12 754	3	3 675	3
Zachodniopomorskie	17 064	8	7 405	7	2 768	6

¹ Bez osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz spółek cywilnych.

Źródło: jak w tabeli 1.

wynikającego z liczby ludności go zamieszkującego. Wyjątek stanowi tu województwo lubelskie, zajmujące dopiero 10 miejsce.

Podobnie kształtuje się zróżnicowanie regionalne w zakresie liczby spółek prawa handlowego ogółem. Natomiast zupełnie inny jego obraz uzyskujemy, analizując liczbę spółek prawa handlowego z udziałem kapitału zagranicznego. Wyraźnie na czoło wysuwają się województwa zachodniej Polski, natomiast województwo lubelskie w tej klasyfikacji zajmuje odległe 13 miejsce. Za nim są już tylko województwa: podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie.

Kolejnym istotnym wyznacznikiem potencjału dochodowego województwa jest liczba pracujących, bezrobotnych i przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, które w znacznym stopniu determinują wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Stosowane dane zawiera tabela 3. Wynika z niej, że liczba pracujących jest w dużym stopniu skorelowana z liczbą ludności. Zatem województwo lubelskie pod tym względem zajmuje 7. lokatę w kraju, przy jednocześnie 6 miejscu pod względem stopy bezrobocia (poniżej średniej krajowej wynoszącej 13,1%).

Tab. 3. Pracujący, bezrobotni i przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 1999 roku
The employed, the unemployed and average wages in 1999

Województwo	Pracujący		Stopa bezrobocia		Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto	
	w tys.	miejsce w kraju	w %	miejsce w kraju	w zł	miejsce w kraju
Dolnośląskie	1072,6	6	16,0	12	1652,97	3
Kujawsko-Pomorskie	775,9	10	16,9	13	1512,90	10
Lubelskie	1001,7	7	12,9	6	1494,66	12
Lubuskie	356,7	16	17,5	14	1490,22	14
Łódzkie	1106,4	5	14,3	9	1498,41	11
Małopolskie	1401,5	4	10,2	2	1561,29	7
Mazowieckie	2368,6	1	9,5	1	2201,77	1
Opolskie	392,8	15	13,2	7	1550,40	8
Podkarpackie	979,0	8	14,5	10	1456,62	16
Podlaskie	509,4	13	12,5	5	1494,13	13
Pomorskie	782,6	9	13,8	8	1604,38	4
Śląskie	1835,0	2	10,4	3	1799,53	2
Świętokrzyskie	609,1	11	15,1	11	1514,11	9
Warmińsko-Mazurskie	495,2	14	22,4	16	1474,66	15
Wielkopolskie	1406,0	3	10,5	4	1581,24	6
Zachodniopomorskie	599,2	12	18,1	15	1582,59	5

Źródło: jak w tabeli 1.

Niekorzystnie natomiast kształtowało się przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w województwie lubelskim wynoszące w 1999 roku – 1494 zł 66 gr, wobec średniej krajowej – 1697 zł 12 gr, co dawało województwu odległą 12 lokatę w kraju. W gorszej sytuacji pod tym względem znalazły

się jedynie województwa: podlaskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie i podkarpackie.

Ostatnią miarą – powszechnie używaną dla potrzeb polityki regionalnej w krajach Unii Europejskiej – syntetycznie ukazującą potencjał ekonomiczny województwa lubelskiego na tle innych województw jest – wyliczony dla roku 1998 – produkt krajowy brutto (PKB) ogółem i w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Stosowane dane zawiera tabela 4. Wynika z niej, że województwo lubelskie osiągnęło w 1998 roku regionalny PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wysokości 10 383 zł, co okazało się najniższą wielkością spośród wszystkich 16 województw w Polsce, o 27,5% niższą od średniej krajowej (wynoszącej 14 316 zł) i o 50,3% niższą od najwyższej wartości w kraju, jaką osiągnęło województwo mazowieckie (20 920 zł).

Tab. 4. Produkt krajowy brutto w 1998 roku (w cenach bieżących)
Gross domestic product in 1998 (current prices)

Województwo	Ogółem		Na 1 mieszkańca	
	w mln zł	miejsce w kraju	w zł	miejsce w kraju
Dolnośląskie	42 646,4	4	14 290	4
Kujawsko-Pomorskie	27 693,0	8	13 193	7
Lubelskie	23 270,3	10	10 383	16
Lubuskie	13 340,7	16	13 062	8
Łódzkie	33 840,5	6	12 682	10
Małopolskie	41 840,3	5	13 029	9
Mazowieckie	105 972,9	1	20 920	1
Opolskie	13 779,4	14	12 635	11
Podkarpackie	23 037,1	11	10 866	15
Podlaskie	13 371,7	15	10 926	14
Pomorskie	30 829,7	7	14 129	5
Śląskie	78 305,1	2	16 014	2
Świętokrzyskie	14 673,9	13	11 056	12
Warmińsko-Mazurskie	16 061,8	12	10 986	13
Wielkopolskie	50 694,9	3	15 141	3
Zachodniopomorskie	24 202,3	9	13 980	6

Źródło: jak w tabeli 1.

Fakt, że niewiele większe wartości PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca – w porównaniu z województwem lubelskim – osiągnęły województwa: podkarpackie (15 pozycja w Polsce), podlaskie (14) i warmińsko-mazurskie (13), potwierdza, że stanowią one słabo rozwinięty pod względem ekonomicznym obszar naszego kraju, określane mianem Ściany Wschodniej.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując całość zaprezentowanych powyżej rozważań, nasuwa się refleksja, że potencjał gospodarczy nowego, utworzonego 1 stycznia 1999 roku, województwa lubelskiego jest niewspółmiernie niski wobec potencjału ludnościowego i zajmowanej przez nie powierzchni. Fakt ten, odbijający się niekorzystnie na wielkości dochodów sejmiku województwa, nie zapewni realizacji nawet najlepszej strategii rozwoju województwa lubelskiego, opracowanej przez samorząd wojewódzki. Oznacza to, że bez znacznego finansowego zasilania zewnętrznego, zarówno ze środków budżetowych jak i pozabudżetowych, pozycja społeczno-ekonomiczna województwa lubelskiego nie ulegnie – w perspektywie kilkunastu najbliższych lat – istotnej zmianie.

SUMMARY

As a result of the reform of public administration, in force as of 1 January, 1999, a new system emerged, comprising:

- * the local level: commune (gmina), town, district (powiat) self-government,
- * the regional level: provincial (voivodship) self-government,
- * the government level: government, central administration, and government administration in the province.

The paper presents a short description of the powers of the provincial self-government and government administration in the province, and it also makes a comparative analysis of the socio-economic potential of the Lublin province as compared with other provinces.

It follows from the analysis that the Lublin province's economic potential is disproportionately low in relation to its population potential and area. This fact, which has an adverse impact on the revenues of the province's Diet, will not ensure the implementation of even the best strategy for the development of the Lublin province, prepared by the provincial self-government. This means that without substantial external financial support the socio-economic position of the Lublin province will not improve significantly.