

2019

# RANKING GMIN MAŁOPOLSKI

# METODOLOGIA

## Załącznik Nr 1 do Regulaminu

ORGANIZATOR:



PARTNERZY:



PATRONAT HONOROWY:



WOJEWODA  
MAŁOPOLSKI  
PIOTR CWIK

Witold Kozłowski – Marszałek  
Województwa Małopolskiego



SPONSORZY:



CONSULTING  
ProPOLIS



PATRONATY MEDIALNE:



## WPROWADZENIE

Metodologia Rankingu Gmin Małopolski jest dokumentem, w którym zaprezentowane zostały główne założenia oraz sposób tworzenia rankingu. Przedstawiono w nim m.in. szczegółowe wyjaśnienia dotyczące poszczególnych wskaźników oraz mechanizm wyliczania wskaźnika syntetycznego.

## ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE

W analizach dotyczących poziomu rozwoju niezbędne jest porównywanie gmin i uporządkowanie ich w sposób liniowy ze względu na poziom badanego zjawiska jakościowego. Porównania gmin można dokonać uwzględniając dostępny zbiór zmiennych diagnostycznych charakteryzujących zmienną opisywaną, której nie można badać i oceniać wprost, niemożliwe jest bowiem bezpośrednio zmierzenie poziomu rozwoju. Do sumarycznego opisu tego złożonego zjawiska wykorzystuje się zwykle zmienne syntetyczne (taksonomiczne mierniki rozwoju).

### Dobór zmiennych diagnostycznych

Podczas doboru zmiennych diagnostycznych ważne jest, by precyzyjnie określić kryterium syntetyczne. Zmienne służące do opisu badanego zagadnienia mogą wiązać się z nim bezpośrednio lub pośrednio. Związek bezpośredni polega na pomiarze konkretnego aspektu zjawiska (np. wykorzystanie nakładów inwestycyjnych do oszacowania poziomu rozwoju), zaś pośredni pozwala wyrazić szersze niemierzalne aspekty (np. wyniki egzaminu gimnazjalnego i ósmoklasisty).

Zastosowana metoda doboru zmiennych diagnostycznych uwzględnia podejście merytoryczne. Dzięki analizie merytorycznej uzyskano listę zmiennych diagnostycznych opisujących poziom rozwoju gmin w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju. Drugim kryterium doboru zmiennych była dostępność danych w bazach danych GUS lub możliwość ich pozyskania ze źródeł zewnętrznych.

Uwzględniając powyższy kontekst Ranking premiuje gminy o największym potencjale zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Poniżej przedstawiono listę wskaźników, które posłużyły do przygotowania Rankingu:

- a. Średnioroczne dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca w latach 2016–2018
- b. Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne budżetów gmin na 1 mieszkańca w latach 2016–2018
- c. Średnioroczny wskaźnik zadłużenia budżetów gmin w latach 2016–2018
- d. Wydatki bieżące budżetów gmin na administrację publiczną na 1 mieszkańca w 2018 r.
- e. Średnioroczne środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi na finansowanie programów i projektów unijnych stanowiące dochód budżetów gmin na 1 mieszkańca w latach 2016–2018

- f. Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w REGON na 1000 ludności w wieku produkcyjnym w 2018 r.
- g. Wyniki egzaminu gimnazjalnego i ósmoklasisty w roku szkolnym 2018/2019 – średni wynik w %
- h. Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w wieku 3–6 lat w 2018 r.
- i. Saldo migracji na 1000 ludności w 2018 r.
- j. Wydatki budżetów gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (z wyłączeniem wydatków majątkowych inwestycyjnych) na 1 mieszkańca w 2018 r.
- k. Udział środków przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego w wydatkach bieżących budżetów gmin w 2018 r.

### **Zakres pojęciowy wskaźników**

#### Dochody własne

Źródłami dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (jst) są m.in: wpływy z podatków, opłat, dochody z majątku jst, spadki, zapisy i darowizny na rzecz jst, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, odsetki od pożyczek udzielanych przez jst o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody jst, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej i inne. W rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

#### Wydatki majątkowe inwestycyjne

Wydatki majątkowe inwestycyjne stanowią jedną z dwóch kategorii wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego – oprócz wydatków na zakup i objęcie akcji oraz wniesienia wkładów do spółek prawa handlowego. Obejmują wydatki inwestycyjne jednostek samorządowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.

#### Zadłużenie budżetów gmin

Dane pozyskane z Ministerstwa Finansów ze sprawozdania budżetowego Rbz. Na potrzeby niniejszego rankingu wskaźnik zadłużenia rozumiany jest jako relacja zobowiązań ogółem gminy do dochodów ogółem budżetu gminy. Przez zobowiązania rozumie się: papiery wartościowe (krótko- i długoterminowe), kredyty i pożyczki (krótko- i długoterminowe), przyjęte depozyty, wymagalne zobowiązania (z tytułu dostaw towarów i usług oraz pozostałe).

#### Wydatki bieżące na administrację publiczną

Administracja publiczna jest jednym z działów (Dział 750) szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Obejmuje wydatki związane z bieżącą działalnością m.in.: rady gminy, urzędu gminy, organizacją wyborów czy też referendów.

#### Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi na finansowanie programów i projektów unijnych stanowiące dochód budżetów gmin

Środki z Unii Europejskiej stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego. Według przyjętej metodologii zbierania danych przez GUS do tej kategorii zalicza się:

- środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych,
- środki z budżetu państwa lub inne przekazane jako współfinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej,
- płatności w zakresie budżetu środków europejskich.

#### Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w REGON

Dane obejmują podmioty zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej REGON bez osób prowadzących gospodarstwa indywidualne w rolnictwie.

#### Wyniki egzaminu gimnazjalnego

Dane pozyskane z Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Krakowie. Obejmują średni wynik w procentach uzyskany na egzaminie gimnazjalnym (z części humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej i językowej – poziom podstawowy) i egzaminie ósmoklasisty (z języka polskiego, matematyki i języka obcego) w gimnazjach i szkołach podstawowych dla dzieci i młodzieży bez szkół specjalnych.

#### Wychowanie przedszkolne

Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku od lat 3 do końca roku szkolnego, w którym kończą one 6 lat (do rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej). Realizowane jest w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w zespołach wychowania przedszkolnego i punktach przedszkolnych.

#### Saldo migracji

Obejmuje zarówno migracje wewnętrzne, jak i zagraniczne. Jest to różnica między liczbą zameldowań a liczbą wymeldowań na pobyt stały.

#### Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (z wyłączeniem wydatków majątkowych inwestycyjnych)

Poprzez wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego rozumie się wydatki poniesione w Dziale 921 szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Środki przekazane organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego

Dane pozyskane z Ministerstwa Finansów ze sprawozdania budżetowego Rb-28S. Za środki przekazane organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego rozumie się wydatki ogółem z budżetu danej gminy wykonane w paragrafach klasyfikacji budżetowej 236, 281, 282 i 619, w zakresie i obszarach regulowanych ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z metodologią stosowaną w statystyce publicznej przy przeliczaniu danych charakteryzujących wielkość zjawiska w ciągu roku (dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, saldo migracji) – przyjęto liczbę ludności według stanu w dniu 30 VI.

**Określenie charakteru zmiennych diagnostycznych**

Na początku analizy został zbadany charakter każdej zmiennej branej pod uwagę, czyli określono czy dana zmienna jest stymulantą (duże wartości zmiennej wpływają korzystnie na rozwój gminy), destymulantą (pozytywne znaczenie dla rozwoju gminy mają wartości małe), czy też nominantą (przypisuje się jej pożądaną poziom optymalny, a odchylenia w dół i w górę są zjawiskiem niepożądanym).

**Doprowadzenie zmiennych do porównywalności**

Zmienne brane pod uwagę mierzone są w różnych jednostkach, dlatego należy je doprowadzić do wzajemnej porównywalności. W tym celu została zastosowana metoda unitaryzacji. Rezultatem tej metody jest stały zakres zmienności cech znormalizowanych (przyjmują wartości z przedziału [0; 1]). Procedura unitaryzacji polega na dzieleniu wartości zmiennej lub jej odległości od jednego z kresów zmienności przez rozstęp. Zmienne zostały przekształcone według poniższych wzorów:

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i \{x_{ij}\}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}} \quad \text{- stymulanty}$$

$$x'_{ij} = \frac{\max_i \{x_{ij}\} - x_{ij}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}} \quad \text{- destymulanty}$$

gdzie:

i – oznacza numer obiektu (gminy),

j – określa numer cechy,

min, max – wskazuje na odpowiednie wartości ekstremalne poszukiwane w zbiorze obiektów danej cechy.

**Miara agregatowa – syntetyczny wskaźnik rankingowy**

Miara agregatowa tworzona jest na podstawie zmiennych doprowadzonych do porównywalności. Wskaźnik syntetyczny wyznaczony został oddzielnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Obliczono go według wzoru:

$$W_i = \frac{100}{m} \sum_{j=1}^m \alpha_j x'_{ij},$$

gdzie  $m$  (liczba cech branych pod uwagę) wynosiła 11,  $\alpha_j$  (waga  $j$ -tej zmiennej) została ustalona na stałym poziomie wynoszącym 1, czyli założono, że wszystkie zmienne w równym stopniu wpływają na stan rozwoju regionu, zaś  $x'_{ij}$  to znormalizowane wartości zmiennych. W wyniku powyższego wzór sprowadził się do postaci:

$$W_i = \frac{100}{m} \sum_{j=1}^m x'_{ij}$$

i otrzymano wartości syntetyczne wskaźnika, który może przyjmować wartości z przedziału [0; 100]. Im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższy poziom zrównoważonego rozwoju danej gminy.

Utworzony w opisany powyżej sposób syntetyczny wskaźnik rankingowy ocenia siłę rozwojową gminy w sferze zarówno gospodarczej, jak i społecznej.

W celu określenia potencjału gospodarczego gminy syntetyczny wskaźnik rankingowy uwzględnia dochody budżetowe gminy i poziom przedsiębiorczości jej mieszkańców, a także wydatki gminy na inwestycje i administrację publiczną. Wskaźnik uwzględnia także proinwestycyjne nastawienie gmin, w szczególności zdolność pozyskiwania środków zewnętrznych na inwestycje oraz stopień zadłużenia budżetów gmin.

Wskaźnik uwzględnia również potencjał gminy w sferze społecznej (m.in. dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym, saldo migracji na pobyt stały). Ponieważ jednym z ważniejszych zadań gminy jest finansowanie i zarządzanie oświatą publiczną, we wskaźniku rankingowym zawarte są informacje na temat efektywności wydatkowanych środków na ten cel, mierzone uzyskanymi wynikami egzaminu gimnazjalnego i ósmoklasisty. Gminy zostały także ocenione pod kątem wydatkowania środków z budżetu na działania organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.