

Metodologia Rankingu Gmin Województwa Pomorskiego 2022

Załącznik nr 1 do Regulaminu



WPROWADZENIE

Metodologia Rankingu Gmin Województwa Pomorskiego 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 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 (n oznacza rok bieżący rankingu):

1. Średnioroczne dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca w latach $(n-3) - (n-1)$
2. Średnioroczne wydatki majątkowe inwestycyjne budżetów gmin na 1 mieszkańca w latach $(n-3) - (n-1)$
3. Średnioroczny wskaźnik zadłużenia budżetów gmin w latach $(n-3) - (n-1)$
4. Udział wydatków bieżących budżetów gmin na administrację publiczną w wydatkach ogółem w $(n-1)$ r.
5. 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 $(n-3) - (n-1)$
6. Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w REGON na 1000 ludności w wieku produkcyjnym w $(n-1)$ r.
7. Wyniki egzaminu ósmoklasisty w roku szkolnym $(n-1)/n$ – średni wynik w %
8. Saldo migracji na 1000 ludności w $(n-1)$ r.
9. Wydatki budżetów gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (z wyłączeniem wydatków majątkowych inwestycyjnych) na 1 mieszkańca w $(n-1)$ r.

10. *Udział środków przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego w wydatkach bieżących budżetów gmin w (n-1) r.*
11. *Wydatki budżetów gmin na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu na 1 mieszkańca w (n-1) r.*
12. *Odsetek korzystających z sieci kanalizacyjnej w (n-1) r.*
13. *Przyrost naturalny na 1000 ludności w (n-1) r.*
14. *Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem gminy w (n-1) r.*
15. *Wydatki bieżące na oświatę, wychowanie i opiekę nad dzieckiem w wieku do lat 3 na 1 mieszkańca w wieku przedprodukcyjnym w (n-1) r.*
16. *Udział nakładów na szkolenia pracowników rad i urzędów gmin w wydatkach bieżących budżetów gmin na administrację publiczną w (n-1) 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. Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi; to 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. Wykorzystany do obliczenia wskaźnika wiek produkcyjny to wiek zdolności do pracy, tj. dla mężczyzn grupa wieku 18–64 lata, dla kobiet – 18–59 lat.

Wyniki egzaminu ósmoklasisty

Dane pozyskane z Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Gdańsku. Obejmują średni wynik w procentach uzyskany na egzaminie ósmoklasisty (z języka polskiego, matematyki i języka angielskiego) w szkołach podstawowych dla dzieci i młodzieży bez szkół specjalnych.

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 wykonane 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.

Wydatki na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu

Poprzez wydatki na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu rozumie się wydatki wykonane w rozdziale 90005 szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Korzystający z sieci kanalizacyjnej

Wskaźnik obejmuje dane szacunkowe o ludności korzystającej kanalizacji w odniesieniu do ogólnej liczby ludności danej gminy.

Przyrost naturalny ludności

To różnica między liczbą urodzeń żywych a liczbą zgonów w danym okresie.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

To obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, sporządzone na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym oraz na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – opracowanie planistyczne gminy – akt prawa miejscowego uchwalony przez radę

gminy – ustalające dla obszaru nim objętego, przeznaczenie terenów wyodrębnionych liniami rozgraniczającymi, z określeniem ich funkcji, zasad zagospodarowania, zasad obsługi w zakresie infrastruktury, a także ustalające, w zależności od potrzeb, lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz inne szczególne warunki wymagające uregulowania planistycznego.

Z uwagi na rozbieżności zapisów w dokumentacji planistycznej gmin w stosunku do powierzchni geodezyjnej publikowanej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGIK) z uwzględnieniem prowadzonej od 2006 r. rewizji granic jednostek terytorialnych, decyzją Organizatora wskaźnik został skorygowany w sposób następujący: wartości odbiegające od 100,0% o +/- 2,75% zostały zrównane z poziomem 100,0%.

Wydatki bieżące na oświatę, wychowanie i opiekę nad dzieckiem w wieku do lat 3

Obejmuje wydatki bieżące wykonane w działach 801 i 854 (oświata i wychowanie) oraz rozdziałach 85505, 85506, 85507 (tworzenie i funkcjonowanie żłobków, tworzenie i funkcjonowanie klubów dziecięcych, dzienni opiekunowie) klasyfikacji budżetowej. Wykorzystany do obliczenia wskaźnika wiek przedprodukcyjny oznacza wiek, w którym ludność nie osiągnęła jeszcze zdolności do pracy, tj. grupa wieku 0–17 lat.

Nakłady na szkolenia pracowników rad i urzędów gmin

To wydatki wykonane w paragrafie 470 klasyfikacji budżetowej (szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej) i zaklasyfikowane do rozdziałów 75022 i 75023 (rady gmin i urzędy gmin).

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, przyrost naturalny) – 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 pożądany 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:

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

przy czym

$$a_j \in [0,1], \sum_{j=1}^m a_j = 1,$$

gdzie m (liczba cech) wynosiła 16, a a_j (waga j -tej zmiennej) została ustalona metodą ekspercką, w wyniku której następujące wskaźniki otrzymały wagę o 50% wyższą od pozostałych: średnioroczne dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca, średnioroczne środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi na finansowanie programów i projektów unijnych stanowiące dochód budżetów gmin na 1 mieszkańca, liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w REGON na 1000 ludności w wieku produkcyjnym.

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, wydatki gminy na inwestycje i administrację publiczną. Wskaźnik uwzględnia proinwestycyjne nastawienie gmin, w szczególności zdolność pozyskiwania środków zewnętrznych na inwestycje oraz stopień zadłużenia budżetów gmin. W rankingu ujęty jest także stopień pokrycia powierzchni gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które to plany są podstawowym instrumentem kształtowania przestrzeni na szczeblu lokalnym.

Wskaźnik uwzględnia również potencjał gminy w sferze społecznej (m.in. saldo migracji na pobyt stały, przyrost naturalny ludności). Ponieważ jednym z ważniejszych zadań gminy jest finansowanie i zarządzanie oświatą publiczną, we wskaźniku rankingowym zawarte są informacje na temat wydatków na oświatę, wychowanie i opiekę nad dzieckiem w wieku do lat 3 oraz efektywności wydatkowanych środków na ten cel, mierzonej uzyskanymi wynikami egzaminu ósmoklasisty. Gminy zostały także ocenione pod kątem wydatkowania środków z budżetu na działania organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, a także na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu.