



Finanse podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego

Spis treści

1. Sytuacja makroekonomiczna i finanse państwa	2
2. Budżety samorządowe w I półroczu 2019 roku	4
2.1. Podstawowe dane	4
2.2. Dochody	5
2.3. Wydatki	6
2.4. Deficyt i dług	8
3. Sytuacja finansowa JST a zmiany legislacyjne	8
4. Indeks i ranking jakości życia w województwie podkarpackim	9
4.1. Założenia	9
4.2. Zmienne	10
4.3. Baza danych	11
4.4. Obliczanie ocen rankingowych	11
4.5. Eksperymenty obliczeniowe	11
4.6. Kierunki zmian	15

Wstęp

Seminaria Samorządowe IBAF są cyklem regularnie organizowanych spotkań, na których prezentujemy wyniki prowadzonych w Instytucie Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania badań poświęconych finansom samorządowym województwa podkarpackiego. Na kolejnych seminariach zamierzamy prezentować także wyniki innych prac prowadzonych w IBAF.

Wrześniowe seminarium poświęcone będzie ocenie sytuacji budżetowej podkarpackich JST w I półroczu 2019 r. oraz prezentacji pierwszej, roboczej wersji rankingu jakości życia w gminach województwa podkarpackiego. Przedstawimy także naszą analizę zagrożeń stabilności finansów samorządowych wynikających z wprowadzonych i planowanych zmian legislacyjnych i z sytuacji finansowej państwa.

IBAF

Instytut Badań i Analiz Finansowych jest jednostką naukowo-badawczą Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, mającą na celu rozwój i propagowanie wiedzy finansowej oraz jej transfer do praktyki biznesowej.

Zakres działania Instytutu obejmuje m.in. prowadzenie badań naukowych w dziedzinie szeroko rozumianych finansów i publikowanie ich wyników w kraju i za granicą, stymulowanie wymiany poglądów, opinii i myśli w tej dziedzinie poprzez organizowanie kongresów, konferencji, sympozjów i seminariów naukowych, podejmowanie inicjatyw edukacyjnych mających na celu podnoszenie wiedzy na temat zjawisk i zagadnień finansowych, w tym m.in. organizowanie szkoleń, warsztatów, studiów podyplomowych, wykładów otwartych itp., projektowanie i wdrażanie rozwiązań biznesowych



	usprawniających zarządzanie finansami przedsiębiorstw a także doradztwo finansowe na rzecz organizacji i podmiotów różnego rodzaju.
Publikacje IBAF	Wyniki prac prowadzonych w IBAF prezentowane są na stronie internetowej ibaf.edu.pl i publikowane w wydawanym w IBAF internetowym kwartalniku e-finance.
Źródła danych	Przy opracowaniu poniższego raportu korzystaliśmy przede wszystkim z ogólnie dostępnych danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także z publikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli analiz wykonania budżetu państwa. Wykorzystaliśmy również informacje zawarte w bazach danych tworzonych i aktualizowanych przez IBAF na potrzeby naszych badań.
Agregacja danych	W celu syntetycznego przedstawienia danych o finansach jednostek samorządu terytorialnego z województwa podkarpackiego, zastosowano dwa schematy agregacji danych: 1) podział według rodzajów jednostek, z wyróżnieniem: – samorządu województwa, – powiatów, – miast na prawach powiatu, – gmin miejskich, – gmin miejsko-wiejskich, – gmin wiejskich; 2) podział na 26 jednostek: – samorząd województwa, – cztery miasta na prawach powiatu – 21 jednostek obejmujących powiat i leżące na jego obszarze gminy. Zastosowanie drugiego z podanych schematów umożliwia porównywanie finansów miast na prawach powiatu z finansami pozostałych – poza istotnie odmiennym samorządem województwa – JST z terenu województwa.

1. Sytuacja makroekonomiczna i finanse państwa

	W polskiej gospodarce utrzymują się tendencje wzrostowe, chociaż zaobserwować można lekkie spowolnienie wzrostu gospodarczego i nieco szybszy niż w ostatnich latach wzrost cen. Zwraca również uwagę słabnący i dość niestabilny kurs złotego. Utrzymuje się też spadkowa tendencja stopy bezrobocia. Bez większych problemów przebiega wykonanie budżetu państwa. O ile jednak nie widać wyraźnych zagrożeń dla wykonania budżetu państwa na rok 2019, to stabilność budżetu państwa w kolejnych latach budzi już poważne obawy.
PKB	Produkt krajowy brutto był w II kwartale 2019 r. o 0,8% wyższy niż w pierwszych trzech miesiącach roku. W całym pierwszym półroczu PKB – z uwzględnieniem wyrównania sezonowego – był o 4,1% wyższy niż w I półroczu 2018 r. Oznacza to nieznaczne obniżenie się tempa wzrostu, nadal jednak gospodarka polska rośnie znacznie szybciej niż gospodarka całej UE, co oznacza, iż rok 2019 będzie kolejnym rokiem zmniejszania się dysproporcji rozwojowych między Polską i najbardziej rozwiniętymi krajami – zarówno w relacji do Unii Europejskiej, jak i do krajów OECD. Nieco wyższa niż przed rokiem, ale nadal niezbyt wysoka, była stopa akumulacji wynosząca w II kwartale 2019 r. 16,8%.
Ceny	W sierpniu 2019 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych były średnio o 2,2% wyższe niż w grudniu 2018 r. i o 2,9% wyższe niż w sierpniu 2018 r. Oznacza to, że wzrost cen w 2019 r. jest nieco szybszy niż w poprzednich latach.
Kursy walutowe	Od początku roku złoty osłabił się w stosunku do wszystkich głównych walut, w tym: – do euro – o 2,1%, – do dolara USA – o 6,3% – do funta – o 3,8%, – do franka szwajcarskiego – o 5,9%.

Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie nominalne brutto w gospodarce narodowej wzrosło z 4521,08 zł w II kwartale 2018 r. do 4839,24 zł w II kwartale 2019 r., a więc o ok. 7%. Oznacza to realny wzrost wartości przeciętnego wynagrodzenia o ok. 4%. W większości sektorów wskaźniki wzrostu wynagrodzeń były zbliżone do wskaźnika dla całej gospodarki.
Emerytury i renty	Przeciętna miesięczna nominalna emerytura i renta z systemu pozarolniczego wzrosła z 2225,02 zł w II kwartale 2018 r. do 2336,77 zł w II kwartale 2019 r. Emerytury i renty rosły więc nieco wolniej niż płace, lecz i tak realna wartość przeciętnej emerytury i renty jest obecnie wyższa niż przed rokiem.
Bezrobocie	Nadal zmniejsza się stopa bezrobocia rejestrowanego. W końcu czerwca 2019 r. wynosiła ona 5,3% – o 0,6 punktu procentowego mniej niż przed rokiem i o 0,5 punktu procentowego mniej niż w końcu 2018 r. Jeszcze niższa (5,2%) była stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu lipca 2019 r. Stopa bezrobocia w Polsce liczona zgodnie z metodologią Eurostatu wyniosła w końcu lipca 2019 r. 3,3% przy średniej dla całej UE wynoszącej 6,3%, a dla strefy euro – 7,5%. Tylko w dwóch krajach UE (w Czechach i w Danii) stopa bezrobocia była niższa niż w Polsce
Budżet państwa	Budżet państwa realizowany jest bez wyraźnych zakłóceń. Według szacunkowych danych w pierwszych siedmiu miesiącach roku zrealizowano dochody budżetu państwa w wysokości ok. 228,8 mld zł (59,0% dochodów planowanych) oraz wydatki w wysokości 233,5 mld zł (56,1% limitu wydatków). Deficyt budżetu państwa po siedmiu miesiącach 2019 r. wyniósł ok. 4,8 mld zł, co oznacza, że wykorzystano 16,8% limitu ustalonego dla deficytu budżetowego w ustawie budżetowej. Zwracają uwagę znaczne różnice w stopniu wykorzystania limitów na najważniejsze grupy wydatków budżetowych – do końca lipca wykorzystano np. 59,3% wydatków na dotacje, lecz tylko 24,8% limitu wydatków majątkowych. Gorzej przedstawiają się wyniki wykonania budżetu środków europejskich – do końca lipca zrealizowano tylko ok. 45,4% planowanych dochodów i wykorzystano 36,8% limitu wydatków.
Budżety JST	W zbiorczym budżecie JST, obejmującym budżety wszystkich budżetów gmin, powiatów i województw samorządowych, odnotowano w I półroczu nadwyżkę wynoszącą prawie 13,5 mld zł, przy czym zaawansowanie realizacji tak dochodów, jak i wydatków bieżących było podobne jak w 2018 r. i odpowiadające „naturalnemu” rozkładowi tych wielkości budżetowych w czasie. Tak wysoka nadwyżka jest efektem tradycyjnie niskiego zaawansowania realizacji planu wydatków majątkowych i w kolejnych miesiącach zbiorczy wynik budżetów JST będzie się stopniowo pogarszał.

Tabela 1. Dochody i wydatki JST w latach 2018-2019

Treść	2018		2019		4 : 2	5 : 3
	I-VI	I-XII	I-VI	I-XII ¹		
	mln zł				%%	
1	2	3	4	5	6	7
Dochody	125.721,6	251.846,4	134.156,9	263.019,5	106,7	104,4
Dochody własne	61.528,7	123.254,3	65.750,2	129.006,4	106,9	104,7
w tym: PIT	23.083,6	50.907,9	26.027,3	55.463,7	112,8	108,9
CIT	5.219,8	9.697,6	6.167,3	9.551,3	118,2	98,5
Subwencje ogólne	32.983,5	56.430,1	35.264,7	59.966,5	106,9	106,3
Dotacje	31.209,3	72.162,0	33.142,0	74.046,5	106,2	102,6
Wydatki	112.331,0	259.385,3	120.666,5	283.479,7	107,4	109,3
Wydatki bieżące	100.238,5	206.507,9	106.605,8	218.637,5	106,4	105,9
w tym: wynagrodzenia	41.011,5	82.455,4	43.828,0	84.045,0	106,9	101,9
Świadczenia	20.258,0	42.141,8	20.361,3	37.552,9	100,5	89,1
Wydatki majątkowe	12.092,5	52.877,4	14.060,8	64.842,2	116,3	122,6
Wynik	13.390,6	-7.538,9	13.490,4	-20.460,2		

¹ Plan

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Zwraca uwagę fakt, iż JST nie zaplanowały wzrostu wydatków na świadczenia pieniężne mimo rozszerzenia – od połowy 2019 r. – zakresu wypłat z programu Rodzina 500+. Wydaje się oczywiste, iż budżety JST będą musiały być (lub już zostały) w tych pozycjach skorygowane. Zauważyć też należy bardzo ambitne zamierzenia co do rozmiarów wydatków majątkowych. Dotychczasowe wykonanie wydatków majątkowych nakazuje jednak ostrożność w ocenie realności tych planów.

Dług publiczny

W końcu czerwca 2019 r. państwowy dług publiczny w ujęciu skonsolidowanym, czyli po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora finansów publicznych, wyniósł 997,9 mld zł, co odpowiada 44,6% prognozowanej kwoty produktu krajowego brutto w 2019 r. Od początku 2019 r. państwowy dług publiczny wzrósł o ok. 13,6 mld zł, z czego ok. 12 mld zł przypada na przyrost długu Skarbu Państwa, a ok. 1 mld zł – na przyrost długu całego sektora samorządowego. **Kolejny rok z rządu dług Skarbu Państwa rośnie znacznie szybciej niż wynikałoby to z potrzeb finansowania deficytu budżetu państwa.**

2. Budżety samorządowe w I półroczu 2019 roku

Podstawą przedstawionej poniżej syntetycznej analizy wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego były opublikowane przez Ministerstwo Finansów półroczne sprawozdania budżetowe Rb-27 (dochody budżetowe) i Rb-28 (wydatki) wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa. W ocenie trafności planowania wykorzystaliśmy również sprawozdania (także publikowane przez Ministerstwo Finansów) za I kwartał 2019 r.

2.1. Podstawowe dane

Dane ze sprawozdań budżetowych JST za pierwsze półrocze 2019 r. pokazują, że wykonanie budżetów samorządowych przebiega podobnie jak w roku 2018. Przy planowanym wzroście dochodów o 2,7%, w I półroczu zrealizowano dochody o 4,9% większe niż w I półroczu 2018 r., co oznacza, że zaawansowanie planu dochodów jest po sześciu miesiącach wyższe niż przed rokiem. Podobnie przedstawia się wykorzystanie limitu wydatków – wydatki w I półroczu były o 7,2% większe niż w I półroczu 2018 r. Mimo tak znacznego wzrostu wydatków w zbiorczym budżecie JST województwa podkarpackiego odnotowano nadwyżkę przekraczającą 700 mln zł.

Tabela 2. Dochody i wydatki JST województwa podkarpackiego w latach 2018-2019

Treść	2018		2019		4 : 2	5 : 3
	I-VI	I-XII	I-VI	I-XII ¹		
	mln zł					
1	2	3	4	5	6	7
Dochody	6.818,5	13.749,8	7.154,5	14.122,6	104,9	102,7
Dochody własne	2.368,5	4.781,1	2.532,6	5.020,2	106,9	105,0
w tym: PIT	852,2	1.879,4	971,1	2.068,6	114,0	110,1
CIT	157,0	297,8	151,9	282,3	96,8	94,8
Subwencje ogólne	2.253,3	3.914,8	2.400,3	4.148,9	106,5	106,0
Dotacje	2.196,7	5.054,0	2.221,6	4.953,5	101,1	98,0
Wydatki	5.995,1	14.146,7	6.426,6	15.057,0	107,2	106,4
Wydatki bieżące	5.219,3	10.713,5	5.593,9	11.404,0	107,2	106,4
w tym: wynagrodzenia	2.294,5	4.587,4	2.467,8	4.524,6	107,6	98,6
Świadczenia	1.254,7	2.613,4	1.269,0	2.455,7	101,1	94,0
Wydatki majątkowe	775,8	3.433,2	832,7	3.653,0	107,3	106,4
Wynik	823,3	-396,9	727,9	-934,4		

¹ Plan

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Analiza budżetów poszczególnych jednostek pokazuje przy tym bardzo znaczące zróżnicowanie dochodów i wydatków JST. Ilustruje to wyraźnie zamieszczona poniżej tabela, w której przedstawiono podstawowe wielkości budżetowe z I półrocza 2019 r. przeliczone na jednego mieszkańca. Jak można się było spodziewać największe zróżnicowanie wykazują przy tym dochody własne (w Rzeszowie trzykrotnie większe niż w gminach powiatu niżańskiego) oraz wydatki majątkowe, których średni poziom na jednego mieszkańca gmin powiatu leskiego był jedenastokrotnie wyższy niż w gminach powiatu łańcuckiego.

Tabela 3. Zróżnicowanie dochodów i wydatków gmin w I półroczu 2019 r.

Jednostki samorządu terytorialnego	Dochody	Dochody własne	Wydatki	Wydatki bieżące	Wynagrodzenia	Wydatki majątkowe
Ogółem województwo podkarpackie	2.474,51	906,91	2.261,46	1.990,36	827,84	271,09
Bieszczadzki	2.536,45	1.017,08	2.410,26	2.184,46	902,37	225,80
Brzozowski	2.315,53	627,95	2.181,28	2.030,90	943,71	150,38
Dębicki	2.420,59	883,27	2.302,56	1.966,30	843,61	336,26
Jarosławski	2.313,44	839,75	2.070,59	1.938,98	744,51	131,61
Jasielski	2.318,98	722,82	2.011,38	1.937,17	708,24	74,20
Kolbuszowski	2.330,47	648,66	2.106,52	1.935,27	757,73	171,25
Krośnieński	2.299,13	738,74	2.022,59	1.878,54	795,67	144,05
Leżajski	2.391,42	823,50	2.115,89	1.861,38	732,31	254,51
Lubaczowski	2.653,13	799,94	2.560,80	2.065,09	843,31	495,72
Łańcucki	2.416,81	881,12	2.080,23	2.018,33	873,87	61,91
Mielecki	2.562,01	1.057,19	2.317,60	1.962,96	776,76	354,64
Niżański	2.235,05	623,56	2.124,01	1.801,64	728,63	322,36
Przemyski	2.418,09	754,43	2.124,43	2.030,99	770,49	93,44
Przeworski	2.506,29	726,31	2.303,15	2.020,16	816,51	282,99
Ropczycko-sędziszowski	2.656,74	1.010,11	2.585,85	2.158,85	868,14	427,00
Rzeszowski	2.520,85	892,28	2.350,45	1.996,02	817,45	354,42
Sanocki	2.462,59	1.005,71	2.313,22	1.978,32	803,52	334,90
Stalowowlowski	2.542,11	1.135,65	2.480,88	2.038,53	802,71	442,35
Strzyżowski	2.459,43	674,46	2.218,23	1.947,65	805,42	270,58
Tarnobrzegi	2.319,62	882,68	2.058,02	1.800,29	793,53	257,73
Leski	2.731,47	1.258,06	2.696,82	2.004,01	789,35	692,81
Krosno	4.173,56	1.620,81	3.714,27	3.107,79	1.364,97	606,48
Przemyśl	3.383,06	1.243,49	3.047,63	2.946,70	1.372,16	100,93
Rzeszów	3.768,44	1.870,89	3.712,96	3.092,10	1.368,68	620,85
Tarnobrzeg	3.059,81	1.203,53	2.882,05	2.783,83	1.321,84	98,22

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

2.2. Dochody

Dochody zrealizowane przez JST województwa podkarpackiego w I półroczu 2019 r. wyniosły ok. 7,2 mld zł i były o 4,9% większe niż w I półroczu 2018 r. Kwota dochodów z I półrocza odpowiada ok. 50,7% kwoty dochodów zaplanowanych na cały rok 2019. Jako że w 2018 r. relacja dochodów z I półrocza do dochodów całorocznych wyniosła 49,6%, można przyjąć, że wyniki I półrocza nie wskazują na zagrożenie realizacji planu dochodów, chociaż oczywiście w poszczególnych gminach i powiatach sytuacja może być inna.

W łącznej kwocie dochodów dochody własne stanowiły 35,4%, dochody z subwencji ogólnej – 33,5%, a dochody z dotacji, w których zasadniczą część stanowiły dotacje na zadania zlecone – 31,1%.

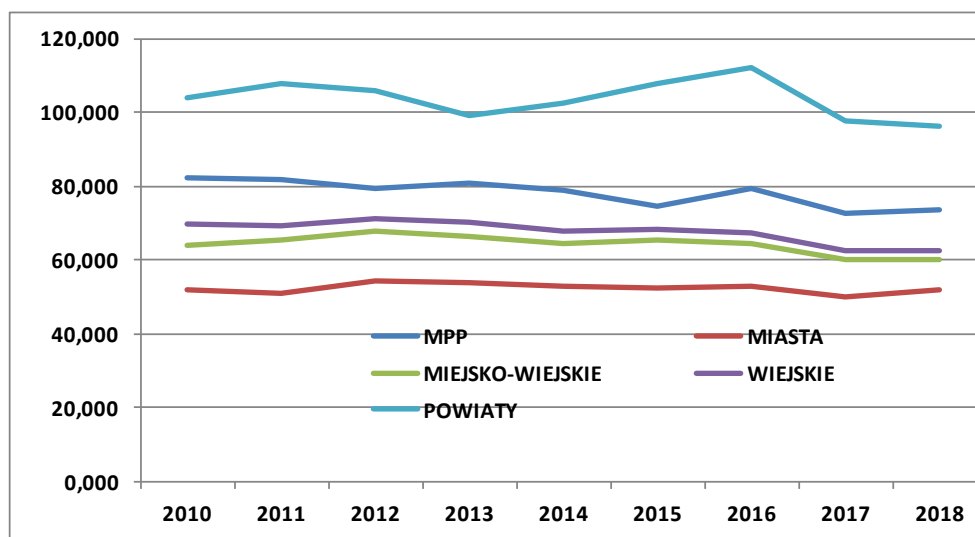
W układzie rodzajów jednostek największą część dochodów (31,5%) zrealizowały gminy wiejskie, 17,7% – miasta na prawach powiatu, a 17,4% – gminy miejsko-wiejskie. Największe dochody przypadające na jednego mieszkańca (3567,9 zł na mieszkańca) zrealizowały miasta na prawach powiatu, w pozostałych gminach średnie dochody na osobę wynosiły ok. 2,5 tys. zł, bez istotnych różnic między średnimi dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.

Dochody własne

Inaczej rozłożyły się dochody własne. W miastach na prawach powiatu średnie dochody na jednego mieszkańca (1633,4 zł) były więcej niż dwukrotnie wyższe od dochodów własnych gmin wiejskich i miejsko-miejskich, lecz w gminach miejskich dochody własne na jednego mieszkańca (1301,1 zł) były bliższe dochodom własnym w miastach na prawach powiatu niż dochodom własnym w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Niższe dochody własne częściowo rekompensowały tym gminom wyższe kwoty subwencji, w tym przede wszystkim subwencji oświatowej. Wątpliwie jest jednak, czy wyższe subwencje oświatowe dla mniejszych gmin są wystarczające dla zapewnienia tym gminom

wykonywania zadań edukacyjnych według takich samych standardów, jakie stosowane są w gminach miejskich. Dodać też należy, że od co najmniej 10 lat obserwowana jest tendencja do pogarszania się relacji dochodów JST z subwencji oświatowej do ponoszonych przez te JST wydatków na edukację.

Wykres 1. Relacja dochodów z subwencji oświatowej do wydatków na edukację



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Z zamieszczonego powyżej wykresu wyraźnie widać też, że „cenniki” subwencji oświatowej są korzystniejsze dla JST prowadzących szkoły średnie (powiaty i miasta na prawach powiatu) niż dla pozostałych gmin, prowadzących wyłącznie szkoły podstawowe.

2.3. Wydatki

Wydatki podkarpackich JST wyniosły w I półroczu 2019 r. ok. 6,4 mld zł i były o 7,2% większe niż w I półroczu 2018 r., przy czym:

- wydatki bieżące (ok. 5,6 mld zł) były o 7,2% wyższe niż przed rokiem i stanowiły ok. 87% wszystkich wydatków budżetowych JST,
- wydatki majątkowe wyniosły nieco ponad 0,8 mld zł i były o 7,3% większe niż przed rokiem.

Z porównania dynamik wzrostu wydatków bieżących i majątkowych wynika, że bardzo niski udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków i niskie wykorzystanie w I półroczu limitów wydatków majątkowych określonych w uchwałach budżetowych (w I półroczu wykorzystano tylko 22,8% limitu tych wydatków) jest stałą tendencją i w II półroczu udział wydatków majątkowych w łącznej kwocie wydatków będzie na pewno wyższy. Trudno jednak oceniać obecnie szanse na pełną realizację planów inwestycyjnych. Wydaje się przy tym, iż najczęstszą przyczyną niepełnej realizacji planów wydatków majątkowych (obserwujemy to również w budżecie państwa) nie są problemy finansowe, lecz organizacyjne i techniczne – w tym długotrwałe procedury przetargowe i konflikty z wykonawcami zadań inwestycyjnych.

Wydatki bieżące

Najszybciej, bo o 10,3%, wzrosły wydatki bieżące w miastach na prawach powiatu, tam też wydatki bieżące przypadające na jednego mieszkańca były największe, przewyższając o ok. 50% wydatki bieżące przypadające na jednego mieszkańca w pozostałych gminach, przy czym różnice między wskaźnikami wydatków na jednego mieszkańca w gminach wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich były niewielkie. W miastach na prawach powiatu przypadające na jednego mieszkańca wydatki bieżące były też o ok. 16% większe od sumy analogicznych wskaźników dla pozostałych gmin i dla powiatów.

Wydatki majątkowe

Jeszcze większe niż dla wydatków bieżących odnotowano w I półroczu 2019 r. dla wydatków majątkowych. Przypadające na jednego mieszkańca wydatki majątkowe w miastach na prawach powiatu były prawie dwa razy większe niż wydatki majątkowe na jednego mieszkańca w gminach, przy czym tak w miastach na prawach powiatu, jak i w gminach wiejskich wskaźnik wykorzystania zaplanowanych limitów wydatków majątkowych był bardzo niski i wynosił – dla wszystkich JST

województwa podkarpackiego łącznie – 22,8%, podczas gdy w I półroczu 2018 r. zrealizowano nieco ponad 25% wydatków majątkowych poniesionych w całym roku. W jeszcze mniejszym stopniu (17,3%) wykorzystany został limit wydatków majątkowych samorządu województwa.

Środki z UE

Nie ma precyzyjnej statystyki pozwalającej określić kwoty wydatków poniesionych na zadania finansowane ze środków unijnych. Dysponujemy jedynie danymi o kwotach dofinansowania wynikających z umów z beneficjentami oraz o złożonych przez beneficjentów wnioskach o płatności, czyli o refundację już poniesionych wydatków. Można jednak przyjąć, że wielkości faktycznych wydatków tylko nieznacznie różnią się od wydatków określonych we wnioskach o płatność. Poszczególne projekty przypisywane są do odpowiednich województw zgodnie z miejscem realizacji projektu.

Od początku obecnej perspektywy finansowej (2014-2020) województwo podkarpackie otrzymało ze środków unijnych ok. 10,1 mld zł, w tym:

- z programów operacyjnych finansujących politykę spójności UE kwotę ponad 6,5 mld zł, z czego ok. 600 mln zł przypada na ostatnie cztery miesiące,
- ze środków na zadania Wspólnej Polityki Rolnej UE prawie 3,6 mld zł.

Tabela 4. Wykorzystanie środków UE w województwie podkarpackim w latach 2014-2019¹

Treść	Programy operacyjne ²							
	POIŚ	POIR	POPC	POPW	POPT	POWER	RPO	RAZEM
	mln zł							
Umowy								
Polska	95.544,7	26.933,2	8.375,1	6.314,8	2.293,4	14.989,0	97.567,9	252.018,1
w tym: podkarpackie	2.434,3	1.620,4	274,5	1.117,4	0,0	564,7	6.512,4	12.523,7
Wnioski o płatność								
Polska	41.046,2	7.551,3	1.420,7	3.409,4	1.421,5	6.711,3	41.417,7	102.978,0
w tym: podkarpackie	1.220,5	580,3	64,2	664,8	0,0	378,8	3.600,4	6.509,0
	na jednego mieszkańca, zł							
Umowy								
Polska	2.487,4	701,2	218,0	779,7	59,7	390,2	2.540,1	7.176,4
w tym: podkarpackie	1.143,4	761,1	128,9	524,8	0,0	265,2	3.058,9	5.882,4
Wnioski o płatność								
Polska	1.068,6	196,6	37,0	421,0	37,0	174,7	1.078,3	3.013,2
w tym: podkarpackie	573,3	272,6	30,2	312,3	0,0	177,9	1.691,1	3.057,3

¹ Bez środków na przedsięwzięcia Wspólnej Polityki Rolnej i programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej

² POIŚ = Program Operacyjny (PO) Infrastruktura i Środowisko, POIR = PO Inwestycje i Rozwój, POPC = PO Polska Cyfrowa, POPW = PO Polska Wschodnia, POWER = PO Wiedza – Edukacja – Rozwój, RPO = Regionalne Programy Operacyjne

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju

Porównanie danych odnoszących się do województwa podkarpackiego z danymi dla całej Polski pokazuje przy tym, że kwoty przyznane województwu w podpisanych umowach są – w przeliczeniu na jednego mieszkańca – o ok. 18% niższe od średniej dla całej Polski. Znacznie wyższe jest natomiast wykorzystanie zakontraktowanych kwot – dla województwa podkarpackiego relacja kwoty złożonych wniosków o płatność do kwoty dofinansowania przyjętego w podpisanych umowach wynosi obecnie 52,0%, podczas gdy dla całej Polski – 42,0%.

W obecnej perspektywie finansowej (2014-2020) ze środków UE przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej województwo podkarpackie otrzymało kwotę 3.585,1 mln zł, na którą złożyły się:

- 2.555,0 mln zł dopłat bezpośrednich,
- 970,7 mln zł na finansowanie zadań ujętych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- 59,4 mln zł na renty strukturalne przyznane w poprzedniej perspektywie finansowej.

Środki przekazane województwu podkarpackiemu na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej UE stanowiły 3,8% środków wydatkowanych po 2013 r. na ten cel w całej Polsce, w tym 4,9% środków wydatkowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i ok. 3,5% środków na dopłaty bezpośrednie.

2.4. Deficyt i dług

Wynik budżetu

Zbiórny wynik budżetów wszystkich JST województwa podkarpackiego wyniósł po I półroczu 2019 r. ok. 727,9 mln zł. Ujemny wynik (deficyt) budżetu odnotowano jedynie w 20 jednostkach – w 19 gminach i w powiecie stalowowolskim. W większości przypadków deficyt był – w relacji do dochodów – niewielki. Dwa istotne wyjątki to deficyt budżetu Cisnej odpowiadający 33,1% zrealizowanych dochodów i deficyt budżetu Głogowa Małopolskiego równy 17,5% dochodów tej gminy. Wyniki z pierwszego półrocza nie są jednak jeszcze miarodajną podstawą do oceny prawdopodobnego wyniku budżetów JST na koniec roku.

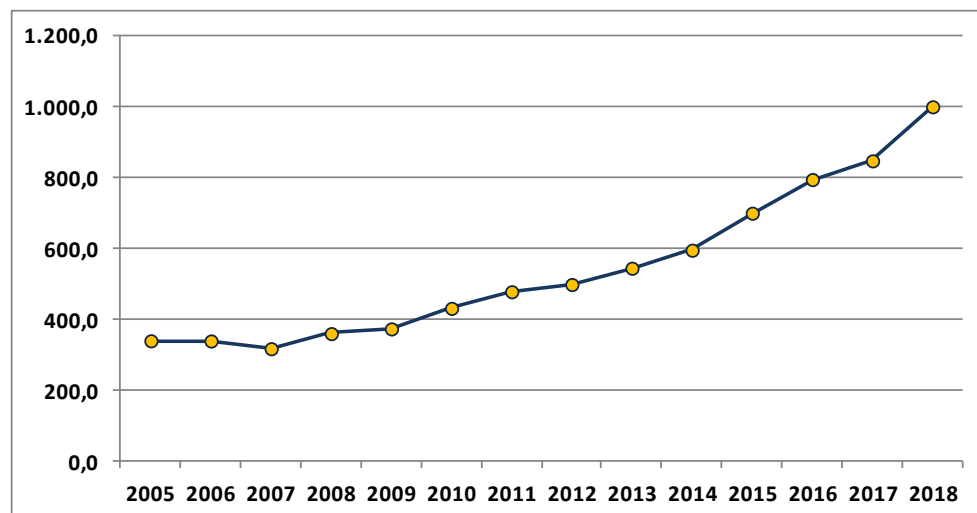
Dług JST

Całkowite zobowiązania gmin podkarpackich na koniec I półrocza 2019 r. wyniosły ok. 3,6 mld zł i były o ok. 0,5 mld zł większe od zadłużenia z końca I półrocza 2018 r. i niemal identyczne jak w końcu 2018 r. Relacja długu podkarpackich JST na koniec I półrocza do dochodów planowanych na rok 2019 wyniosła 25,6% i była bardzo podobna do analogicznej relacji z końca 2018 r. Dla wszystkich JST w Polsce relacja długu na koniec I półrocza do dochodów planowanych na rok 2019 była nieco wyższa i wynosiła 29,1%. Są jednak w województwie gminy zadłużone znacznie bardziej – w końcu 2018 r. dług Krosna odpowiadał 72,4% jego dochodów, a dług Rzeszowa – 54,7% jego dochodów.

Dług SPZOZ

Nadal nierozwiązanym problemem jest zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Dług podkarpackich SPZOZ przekroczył już 1 mld zł i nadal rośnie.

Wykres 2. Zadłużenie SPZOZ w województwie podkarpackim



Źródło: dane Ministerstwa Zdrowia (<https://www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spzoz>)

Budżet państwa 2020 W uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 przewidziano równowagę dochodów i wydatków na poziomie 429,5 mld zł. Założono bardzo wysoki (o ok. 50%) wzrost dotacji na zadania zlecone JST i wynoszący ok. 9,1% wzrost wypłat z tytułu subwencji ogólnej. Zauważyć jednak należy, że wzrost dotacji na zadania zlecone nie będzie miał istotnego wpływu na sytuację finansową JST. Wydaje się też, że plan dochodów budżetu państwa przewidujący wzrost wpływów z VAT o 11,4%, a dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych o 3,4% może się okazać zbyt ambitny.

3. Sytuacja finansowa JST a zmiany legislacyjne

Sytuacja finansowa JST jest – mimo ich formalnej niezależności – silnie uzależniona od rozwiązań systemowych pozostających poza sferą ich bezpośredniego oddziaływania. Dlatego chcemy zwrócić uwagę na kilka istotnych problemów, jakie w najbliższym czasie mogą zagrozić stabilności finansów samorządowych.

Zmiany w PIT

Dla finansów samorządowych kluczowe znaczenie będą miały skutki wprowadzonych już zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych, polegające na:

- obniżeniu podstawowej stawki PIT z 18 do 17%,
- zwolnieniu z PIT podatników w wieku do 26 lat, osiągających relatywnie niskie dochody,
- zwiększeniu ryczałtu kosztów uzyskania przychodów przez pracowników.

Zmiany te spowodują nie tylko bezpośredni spadek dochodów JST z tytułu udziałów w PIT, lecz prawdopodobnie również zmniejszenie subwencji wyrównawczej dla gmin, w których udział dochodów z PIT jest relatywnie niski. Zasadniczy problem polega obecnie nie na tym, że dochody z PIT zostaną zmniejszone, lecz na tym, że brak jest jasnego stanowiska Rządu w kwestii mechanizmów wyrównania jednostkom samorządowym znaczącego ubytku dochodów.

W praktyce wyrównanie ubytku dochodów mogłoby polegać albo na zwiększeniu udziałów JST we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, albo na zwiększeniu subwencji ogólnej. Oba rozwiązania mają jednak poważne wady. Wydaje się, że w żywotnym interesie sektora samorządowego leży szybkie pojęcie debaty zmierzającej do ustanowienia nowego systemu dochodów samorządowych, a w tym – do ustanowienia nowego systemu powiązań budżetu państwa z budżetami samorządowymi.

4. Indeks i ranking jakości życia w województwie podkarpackim

IBAF podjął prace nad wdrożeniem systemu ciągłego monitorowania czynników kształtujących jakość życia w gminach województwa podkarpackiego. W obecnej, wstępnej wersji system ten obejmuje dwa podstawowe moduły:

- bazę danych o wybranych wskaźnikach wpływających na jakość życia,
- narzędzie informatyczne pozwalające na sporządzenie rankingu jakości życia gmin województwa podkarpackiego lub wybranej grupy tych gmin.

Narzędzie to jest dostępne na stronie internetowej IBAF pod adresem: <https://ibaf.edu.pl/ranking.php>.

4.1. Założenia

Konstrukcja indeksu jakości życia opiera się na wyodrębnieniu dziewięciu niezależnych obszarów determinujących – w naszej opinii – jakość życia. Tych dziewięć obszarów w większym lub mniejszym stopniu pokrywa się najważniejszymi obszarami życia.

Każdy z dziewięciu obszarów opisanych jako:

- Finanse,
- Oświata,
- Zdrowie,
- Infrastruktura i inwestycje,
- Rynek pracy,
- Administracja/społeczeństwo,
- Gospodarka komunalna,
- Aktywność gospodarcza,
- Rekreacja

jest opisany trzema lub czterema wskaźnikami, które uznaliśmy za najistotniejsze dla oceny wpływu danego obszaru na jakość życia i dla których dostępne są – dla wszystkich gmin lub powiatów – wiarygodne dane.

Wszystkie wykorzystywane przez nas wskaźniki i wartości mają charakter obiektywny i pochodzą z ogólnodostępnych baz danych statystycznych oraz finansowych. Dane zostały pobrane z Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów, Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, Komendy Głównej Policji, Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego oraz z innych podmiotów.

Kluczowym elementem algorytmu sporządzania rankingu są wagi przypisywane każdemu z obszarów. Wagi są definiowane bezpośrednio przez użytkowników, którzy w ten sposób mogą wskazać te obszary, które z ich punktu widzenia są najważniejsze.

Nie ma więc jednego, uniwersalnego rankingu jakości życia – każda zmiana preferencji użytkownika, przejawiająca się w zastosowaniu innego systemu wag, może prowadzić do istotnych zmian w umiejscowieniu poszczególnych gmin w rankingu. Wszystkie wskaźniki będą okresowo aktualizowane w miarę pojawiania się nowych danych finansowych i statystycznych. Przewidujemy, że aktualizacje będą pojawiały się nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy.

4.2. Zmienne

Do obliczenia wartości indeksu dla dowolnej gminy wykorzystywane są wartości następujących 29 zmiennych:

Finanse	Wskaźnik stabilności finansowej
	Dochody z udziałów w PIT na jednego mieszkańca
	Dochody własne na jednego mieszkańca
	Udział dochodów własnych w dochodach budżetu gminy
Oświata	Odsetek dzieci w wieku 0-3 lat w żłobkach
	Liczba uczniów na jeden oddział
	Relacja liczby dzieci w przedszkolach do liczby dzieci w wieku 3-5 lat w gminie
	Wydatki na edukację na jednego ucznia
Zdrowie	Liczba udzielonych porad podstawowej opieki zdrowotnej na jednego mieszkańca
	Liczba mieszkańców przypadających na aptekę lub punkt apteczny
	Liczba mieszkańców przypadających na łóżko szpitalne
Inwestycje i infrastruktura	Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca
	Udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetu gminy
	Wydatki inwestycyjne w ostatnich pięciu latach na jednego mieszkańca
Rynek pracy	Przeciętne wynagrodzenie mieszkańców gminy
	Pracujący na 1000 mieszkańców
	Stopa bezrobocia rejestrowanego
Administracja i społeczeństwo	Frekwencja podczas I tury wyborów samorządowych w 2018 roku
	Liczba organizacji pozarządowych na 1000 mieszkańców
	Dostępność urzędu miasta/gminy
Gospodarka komunalna	Odsetek mieszkańców posiadających dostęp do sieci wodociągowej
	Odsetek mieszkańców posiadających dostęp do sieci kanalizacyjnej
	Odsetek mieszkańców posiadających dostęp do sieci gazowej
Aktywność gospodarcza	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 ludności
	Podmioty nowo zarejestrowane na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym
	Podmioty zatrudniające powyżej 250 osób przypadające na 10 tys. mieszkańców
Kultura i rekreacja	Odsetek terenów zielonych i rekreacyjnych w powierzchni gminy
	Liczba turystycznych miejsc noclegowych na jednego mieszkańca
	Księgozbiór w bibliotekach publicznych na 1000 mieszkańców

Wskaźniki stabilności finansowej wyznaczane były według wzoru

$$U_t = \frac{1}{7} \cdot \sum_{i=1}^7 \frac{D_{t-i} - (B_{t-i} - O_{t-i})}{D_{t-i}} - \frac{R_t + O_t}{D_t} \quad t = 2019, 2020, \dots, 2022$$

gdzie:

- R_t – spłaty zobowiązań należne w roku t ,
- O_t – odsetki należne w roku t ,
- D_t – dochody w roku t ,
- B_t – wydatki bieżące w roku,

przy czym dla $t \leq 2018$ opisane powyżej symbole odnoszą się do wielkości faktycznie zrealizowanych, a dla $t > 2018$ – do wielkości planowanych.

Za miarę dostępności urzędu miasta (gminy) przyjęliśmy liczbę godzin, w czasie których urząd jest – w skali tygodnia – dostępny dla interesantów, przy czym godzinom otwarcia po godzinie 15⁰⁰ przyznaliśmy wagę 3, a godzinom otwarcia w soboty – wagę 5.

W kilku przypadkach, uzasadnionych zarazem charakterem opisywanych problemów, jak i brakiem wiarygodnych danych dotyczących pojedynczych gmin, wszystkim gminom przypisano wartość wskaźnika dla powiatu, w którym gminy są położone. Taką metodę określania wartości wskaźników dla gmin przyjęto dla wynagrodzeń i dla liczby mieszkańców przypadających na jedno łóżko szpitalne.

4.3. Baza danych

Baza danych niezbędnych do obliczenia wartości indeksu dla każdej z gmin województwa podkarpackiego zawiera najnowsze dostępne informacje o wszystkich 29 zmiennych wymienionych w poprzednim punkcie. Dla potrzeb obliczenia indeksu dane te zostały wystandaryzowane w ten sposób, że:

- wartości zmiennych zawierają się zawsze w przedziale od 0 do 10,
- większa wartość oznacza zawsze lepszą (z punktu widzenia jakości życia) wartość wskaźnika.

Cała baza, zawierająca zarówno dane oryginalne, jak i dane wystandaryzowane, będzie w najbliższym czasie dostępna na stronie internetowej IBAF.

4.4. Obliczanie ocen rankingowych

Indeks jakości życia dla dowolnej, wybranej gminy województwa oblicza się, przy aktualnych wartościach wybranych przez nas wskaźników i przy ustalonych przez użytkownika wagach określających ważność poszczególnych obszarów, według wzoru:

$$R^m = \sum_{j=1}^L (\alpha_j \cdot \frac{1}{N_j} \cdot \sum_{i=1}^{N_j} w_{ij}), \quad m=1, 2, 3, \dots, U$$

gdzie:

U – liczba badanych gmin – dla województwa podkarpackiego $U = 160$,

R^m – indeks jakości życia dla gminy nr m ,

L – liczba wyróżnionych obszarów – w obecnej wersji indeksu $L = 9$,

N_j – liczba wskaźników przyjętych dla obszaru nr j ,

w_{ij} – wystandaryzowana – na zasadach określonych w punkcie 4.3 – wartość wskaźnika nr i dla j -tego obszaru,

a wskaźniki α_j obliczane są według wzoru

$$\alpha_j = \frac{\beta_j}{\sum_{k=1}^L \beta_k}, \quad j = 1, 2, \dots, L$$

a β_j ($j = 1, 2, \dots, L$) oznacza wagi (liczby całkowite od 1 do 10) nadane przez użytkownika obszarom wyodrębnionym w bazie danych – im większa jest waga, tym większe znaczenie przywiązujemy do wskaźników z danego obszaru. W ten sposób wartość indeksu dla wybranej gminy zależy nie tylko od wartości zmiennych przyjętych do scharakteryzowania jakości życia, ale i od przyjętego przez użytkownika układu preferencji.

Obliczona w ten sposób wartość indeksu mieści się zawsze w przedziale od 0 do 10. Zauważyć warto, iż przyjęte wzory oznaczają, że wszystkie wskaźniki przypisane jednemu obszarowi uznawane są za tak samo ważne.

4.5. Eksperymenty obliczeniowe

Przedstawione poniżej obliczenia mają charakter przykładów liczbowych ilustrujących możliwości tworzonego systemu – opisanych poniżej wyników nie należy więc traktować jako próby jednoznacznego uszeregowania podkarpackich gmin pod względem oferowanej przez te gminy jakości życia, lecz jako wskazanie możliwości wykorzystania systemu.

Na zamieszczonych poniżej przykładach zilustrujemy trzy takie zastosowania:

- zestawienie rankingu jakości życia dla gmin województwa podkarpackiego i dla wybranych kategorii gmin,
- wpływ zmian wag przypisanych poszczególnym obszarom na układ rankingu,
- analizę terytorialnego zróżnicowania wartości poszczególnych wskaźników na obszarze województwa.

Ranking gmin

Przykładowe zestawienia rankingu gmin sporządzone zostały przy założeniu – zarazem neutralnym, jak i dość abstrakcyjnym – że wszystkie wyróżnione przez nas obszary są równie istotne dla oceny jakości życia. Przy takim założeniu pierwsze pięć miejsc w rankingu zajmują duże miasta, końcówkę rankingu obsadziły gminy wiejskie. Zdecydowaną przewagę dużym miastom dają przede wszystkim wskaźniki odnoszące się do infrastruktury i inwestycji, rynku pracy (tu wyjątkiem jest Łańcut) oraz gospodarki komunalnej. Właśnie gorsze wskaźniki z obszaru inwestycji spowodowały niższe lokaty dwóch pozostałych miast na prawach powiatu: Przemysła (pozycja 9) i Tarnobrzega (pozycja 15).

Tabela 5. Ranking jakości życia w gminach województwa podkarpackiego – wszystkie gminy

Gminy	Obszary ¹									
	FIN	OŚW	ZDR	INW	RYN	ADM	KOM	AKT	REK	RAZEM
Rzeszów	6,942	5,715	5,541	9,489	9,219	4,839	8,571	7,000	3,694	6,779
Krosno	5,454	5,657	6,368	9,452	7,688	3,025	8,609	5,710	3,516	6,164
Łańcut	5,040	5,456	2,971	9,736	4,282	6,215	8,117	4,649	6,054	5,836
Mielec	5,815	5,843	4,007	9,722	8,208	3,000	7,025	4,494	3,162	5,698
Sanok	4,554	5,375	4,286	9,762	6,307	4,984	6,977	4,732	3,507	5,609
.....										
Fredropol	1,571	3,397	1,328	1,924	1,505	3,259	3,906	0,750	2,262	2,211
Nozdrzec	0,687	2,847	1,096	4,835	1,105	2,674	3,556	1,324	1,622	2,194
Brzyska	0,827	2,857	1,807	2,785	2,568	1,824	5,094	1,100	0,870	2,192
Harasiuki	0,545	4,402	0,117	3,894	0,219	2,158	5,019	0,837	2,298	2,165
Dynów (W)	0,592	3,464	1,323	2,057	3,206	1,692	1,069	1,311	1,802	1,835

¹ FIN – Finanse; OŚW – Oświata; ZDR – Zdrowie; INW – Infrastruktura i inwestycje; RYN – Rynek pracy; ADM – Administracja/Społeczeństwo; KOM – Gospodarka komunalna; AKT – Aktywność gospodarcza; REK – Rekreacja

Źródło: obliczenia własne

W rankingu obejmującym tylko gminy miejsko-wiejskie najwyższą pozycję zajął Głogów Małopolski, zajmując w rankingu ogólnym szesnaste miejsce, a kolejną – Lesko, dwudzieste w rankingu ogólnym. Tu również zdecydowaną przewagę nad innymi gminami miejsko-wiejskimi dało duże zaangażowanie w inwestycje infrastrukturalne.

Tabela 6. Ranking jakości życia w gminach województwa podkarpackiego – gminy miejsko-wiejskie

Gminy	Obszary									
	FIN	OŚW	ZDR	INW	RYN	ADM	KOM	AKT	REK	RAZEM
Głogów Mlp.	3,968	4,161	5,847	8,475	5,106	4,035	4,161	4,174	1,462	4,599
Lesko	4,183	3,530	3,044	6,184	2,984	2,494	7,778	4,448	4,717	4,373
Boguchwała	4,228	3,980	4,998	8,770	3,623	4,385	3,663	3,516	1,537	4,300
Nowa Dęba	3,658	4,333	1,728	9,025	5,947	1,931	6,582	3,436	1,607	4,250
Cieszanów	2,399	3,942	4,453	7,359	2,852	2,913	8,213	3,353	2,709	4,244
.....										
Kołaczyce	1,892	2,765	3,785	4,578	2,695	1,961	6,209	1,831	1,724	3,049
Dukla	1,841	3,042	1,461	5,952	3,108	2,443	7,268	1,038	1,219	3,041
Narol	1,829	2,559	1,942	5,940	2,647	2,358	5,594	1,330	2,348	2,950
Błażowa	1,545	4,344	3,043	2,679	3,404	2,656	4,274	1,922	1,656	2,836
Brzostek	1,274	3,202	2,505	4,041	4,217	2,541	5,804	0,918	0,983	2,832

Źródło: obliczenia własne

Bardzo interesująco przedstawia się ranking gmin wiejskich. Zwraca w nim zwłaszcza bardzo duże zróżnicowanie – liderująca gminom wiejskim Solina zajęła w ogólnym rankingu miejsce szóste, gmina Trzebownisko – dwunaste, a ich indeksy ogólne nie różnią się znacząco od indeksów największych gmin miejskich. Jednocześnie wśród trzydziestu gmin województwa z najniższymi indeksami znalazło się aż 28 gmin wiejskich i dwie małe gminy miejsko-wiejskie. Wyjaśnieniem takiego rozwarstwienia indeksów jakości życia w gminach wiejskich wydaje się być przede wszystkim fakt, iż najlepsze wyniki w rankingu uzyskiwały gminy mające status gmin wiejskich, ale niebędące gminami rolniczymi. Potwierdza to wskazywany wielokrotnie fakt słabszego rozwoju obszarów wiejskich, mający swe źródło – między innymi – w niekorzystnych dla gmin rolniczych zasadach ich finansowania.

Tabela 7. Ranking jakości życia w gminach województwa podkarpackiego – gminy wiejskie

Gminy	Obszary ¹									
	FIN	OŚW	ZDR	INW	RYN	ADM	KOM	AKT	REK	RAZEM
Solina	5,924	4,515	9,467	4,924	2,553	4,311	6,285	5,271	5,563	5,424
Trzebownisko	5,638	4,731	6,559	9,225	5,600	2,966	4,034	3,315	0,943	4,779
Cisna	6,296	5,580	4,985	3,195	2,369	6,211	3,096	6,667	4,261	4,740
Padew Narodowa	2,652	2,210	8,150	7,651	5,164	3,237	6,052	1,560	3,850	4,503
Gorzyce	3,078	3,313	3,926	8,659	5,870	3,975	6,532	2,246	2,309	4,434
.....										
Fredropol	1,571	3,397	1,328	1,924	1,505	3,259	3,906	0,750	2,262	2,211
Nozdrzec	0,687	2,847	1,096	4,835	1,105	2,674	3,556	1,324	1,622	2,194
Brzyska	0,827	2,857	1,807	2,785	2,568	1,824	5,094	1,100	0,870	2,192
Harasiuki	0,545	4,402	0,117	3,894	0,219	2,158	5,019	0,837	2,298	2,165
Dynów	0,592	3,464	1,323	2,057	3,206	1,692	1,069	1,311	1,802	1,835

¹ FIN – Finanse; OŚW – Oświata; ZDR – Zdrowie; INW – Infrastruktura i inwestycje; RYN – Rynek pracy; ADM – Administracja/Społeczeństwo; KOM – Gospodarka komunalna; AKT – Aktywność gospodarcza; REK – Rekreacja

Źródło: obliczenia własne

Zmiany wag

Interesujących wniosków dostarcza analiza wpływu przyjętego układu wag na kolejność gmin w rankingu. Opisany poniżej eksperyment polegał na wybraniu kilku typowych profili użytkowników chcących sporządzić ranking gmin i ustaleniu charakterystycznych dla tych profili układów wag. Otrzymane wyniki pokazują, że pomiędzy wynikami otrzymanymi dla różnych profili użytkownika mogą się różnić, jednak wyróżnić też można grupę gmin, dla których ocena jakości życia jest wysoka dla mocno różniących się układów wag.

Założenia przyjęte dla wybranych pięciu profili użytkownika przedstawiono w poniższej tabeli. Oczywiście jest przy tym, że prezentowane wagi ustalane były dość subiektywnie.

Tabela 8. Przykładowe profile użytkownika

Profil użytkownika	Wagi ¹								
	FIN	OŚW	ZDR	INW	RYN	ADM	KOM	AKT	REK
A – absolwent uczelni, szuka pierwszej pracy, bez dzieci	5	1	5	5	10	1	5	1	1
E – emeryt, nie pracuje	3	1	6	6	1	4	10	4	8
P – przedsiębiorca, ma rodzinę i dzieci	5	10	5	6	1	4	10	10	5
D – schorowany działacz społeczny	7	1	8	1	1	10	8	1	1
W – pracujący wielbiciel natury i spokoju, nie chce mieszkać w mieście ²	6	5	7	6	4	8	4	1	10

¹ FIN – Finanse; OŚW – Oświata; ZDR – Zdrowie; INW – Infrastruktura i inwestycje; RYN – Rynek pracy; ADM – Administracja/Społeczeństwo; KOM – Gospodarka komunalna; AKT – Aktywność gospodarcza; REK – Rekreacja

² Z analizy wyłączono wszystkie gminy miejskie

Źródło: obliczenia własne

Niezależnie od profilu – z wyłączeniem profilu W, dla którego analizowano wyłącznie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie – liderem rankingu okazał się Rzeszów, przy czym wartości indeksu dla Rzeszowa były zróżnicowane od 7,82 dla absolwenta, poszukującego przede wszystkim dobrych warunków pracy i wybranych usług publicznych na dobrym poziomie, do 6,44 dla „działacza”. W pierwszej piątce wszystkich czterech rankingów znalazły się także miasta Krosno i Sanok. Dla „emeryta” i dla „działacza” atrakcyjnym miejscem zamieszkania powinna też być Solina, której słabym punktem wydaje się być tylko rynek pracy.

Zasadniczo inny układ ma ranking dla „wielbiciela natury i spokoju”, przy czym zauważyć warto, że wszystkie gminy zajmujące w jego rankingu najwyższe pięć miejsc pojawiły się już wcześniej na wysokich pozycjach rankingu ogólnego.

Tabela 9. Pierwsze pięć gmin w rankingach dla przykładowych profili użytkowników

Profil użytkownika				
A – absolwent	E – emeryt	P – przedsiębiorca	D – działacz	W – wielbiciel natury
Rzeszów – 7,82	Rzeszów – 6,70	Rzeszów – 6,77	Rzeszów – 6,44	Solina – 5,58
Krosno – 7,18	Łańcut ¹ – 6,37	Krosno – 6,30	Solina – 6,14	Padew Nar. – 4,72
Mielec ¹ – 6,80	Krosno – 6,36	Łańcut ¹ – 6,07	Krosno – 5,79	Cisna – 4,71
Stalowa Wola – 6,76	Solina – 5,97	Sanok ¹ – 5,66	Łańcut ¹ – 5,69	Trzebownisko – 4,58
Sanok ¹ – 6,16	Sanok ¹ – 5,72	Mielec ¹ – 5,66	Sanok ¹ – 5,30	Gorzyce – 4,33

¹ Gmina miejska

Źródło: obliczenia własne

Porównanie rankingów zestawionych przy różnych układach wag pokazuje również, że wagi te mają istotny wpływ na wartości indeksów dla poszczególnych gmin, a tym samym – na układ rankingu. Dobrze widać to na przywołanym już wcześniej przykładzie Rzeszowa. Wartość indeksu dla tego miasta wynosiła – w zależności od przyjętego profilu – od 6,44 do 7,82. Gdyby Rzeszów był również uwzględniony w rankingu dla „wielbiciela natury”, jakość życia w Rzeszowie byłaby wyceniona na 6,32, a więc aż o 20% niżej niż w profilu „absolwenta”.

Prezentowane powyżej obliczenia mają charakter eksperymentów liczbowych, a ich celem nie było wskazanie gmin, w których jakość życia jest najwyższa. Wyniki otrzymane w eksperymencie z przykładowymi profilami użytkowników pokazują jednak, iż chociaż ocena jakości życia w znacznym stopniu zależy od indywidualnych preferencji użytkownika sporządzającego ranking, możliwe jest wskazanie gmin zapewniających obiektywnie lepsze warunki dla wysokiej oceny jakości życia.

Nie zmienia to faktu, iż ranking jakości życia w znaczący sposób będzie się zmieniał wraz ze zmianami preferencji użytkowników przejawiających się w sposobie określenia wag dla poszczególnych obszarów wyróżnionych przez nas jako determinanty jakości życia.

Analiza wskaźników

Zestawiona przez nas baza wartości wskaźników wykorzystywanych do obliczania indeksu jakości życia może być również przydatnym narzędziem graficznej prezentacji terytorialnego zróżnicowania wartości wybranych zmiennych na terenie województwa. Baza ta ma więc znaczenie nie tylko jako podstawa tworzenia rankingu jakości życia, ale również – i to jest jedna z przyczyn, dla której obecną bazę będziemy dalej rozszerzać – jako łatwo dostępny i regularnie aktualizowany zbiór informacji o najważniejszych czynnikach określających jakość życia mieszkańców województwa.

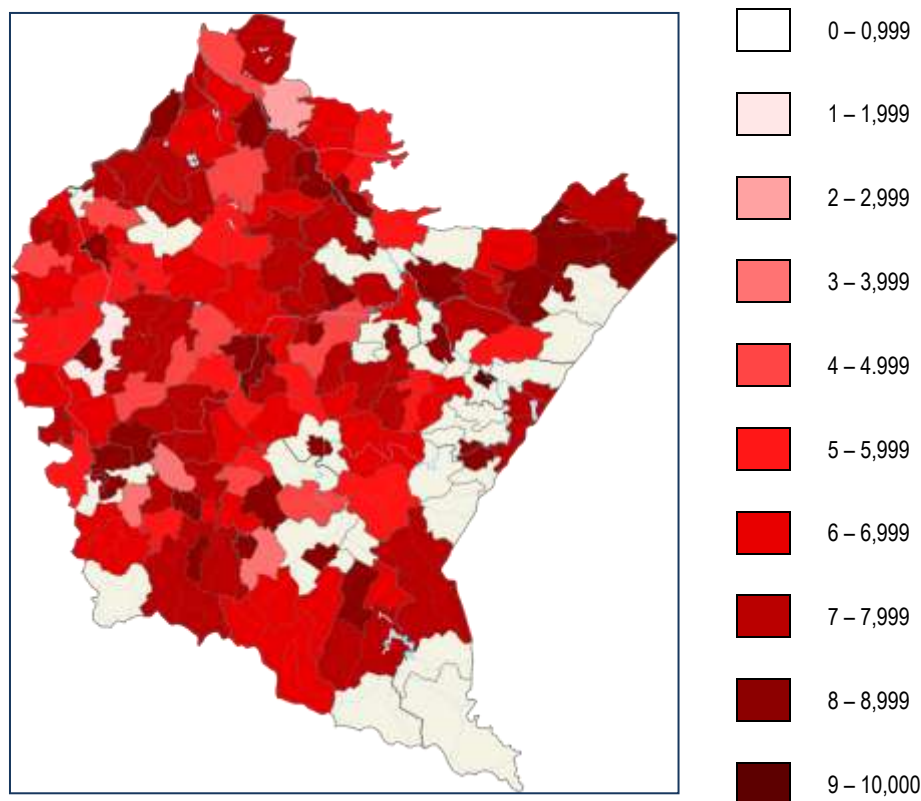
Takie zastosowanie opisanej powyżej bazy danych przedstawiono na zamieszczonym poniżej rysunku, obrazującym zróżnicowanie wartości wskaźnika liczby mieszkańców przypadających na jedną aptekę lub punkt apteczny – jednego ze wskaźników z obszaru „Zdrowie”.

Dane statystyczne dotyczące dostępności aptek oraz punktów aptecznych pobraliśmy z Banku Danych Lokalnych GUS, a następnie – używając opisanego wcześniej algorytmu – znormalizowaliśmy wartości tego wskaźnika do przedziału 0-10 gdzie 10 oznacza najmniejszą liczbę mieszkańców na aptekę lub punkt apteczny czyli najwyższą dostępność i tym samym najwyższą ocenę.

Na rysunku widzimy dużą koncentrację aptek w miastach powiatowych, gorszą dostępność wokół tych miast i problemy z brakiem aptek na terenach gmin wiejskich – zwłaszcza wzdłuż wschodniej granicy województwa i w Bieszczadach. W skrajnych przypadkach odległość do najbliższej apteki wynosi około 30 km.

Prezentacja w takiej formie różnych wskaźników charakteryzujących czynniki określające jakość życia pozwoli na stworzenie czytelnej „mapy problemów” województwa i powinna być przydatna przy konstruowaniu polityki regionalnej nakierowanej na likwidację najważniejszych barier szybkiej poprawy jakości życia w województwie.

Rysunek 1. Standaryzowane wskaźniki liczby mieszkańców przypadających na jedną aptekę lub punkt apteczny



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

4.6. Kierunki zmian

Prezentowaną obecnie wersję indeksu i rankingu jakości życia traktujemy jako wstępną, będącą podstawą dla dalszych prac. Będziemy wdzięczni za uwagi, dotyczące w szczególności takich kwestii jak:

- dobór badanych obszarów i wskaźników przyjętych dla poszczególnych obszarów,
- sposób konstrukcji indeksu,
- łatwość posługiwania się udostępnioną przez IBAF bazą danych i narzędziem do samodzielnego sporządzenia rankingu.

Za istotny kierunek doskonalenia rankingu uważamy zwiększenie liczby wskaźników obrazujących – w sposób bezpośredni lub pośredni – jakość usług publicznych świadczonych mieszkańcom gmin. Rozważać będziemy również rozszerzenie wykazu obszarów branych pod uwagę przy sporządzaniu rankingu – na przykład o kwestie związane z:

- szeroko rozumianym bezpieczeństwem obywateli w tym – zagrożeniem przestępczością i bezpieczeństwem w miejscu zamieszkania,
- stanem środowiska,
- drogami i transportem publicznym.

Najpoważniejszym ograniczeniem dla rozszerzenia zakresu rozpatrywanych wskaźników jest dostępność danych przydatnych dla naszych celów, a także publikowanie niektórych wskaźników ze znacznym opóźnieniem.

Odrębnej analizy wymaga też uwzględnienie w rankingu wskaźników opisujących subiektywne odczucia mieszkańców co do jakości ich życia. Tu problemem są zarówno kwestie metodologiczne

(czy subiektywne odczucia powinny być brane pod uwagę), jak i finansowe, związane z kosztami prowadzenia – choćby w dość skromnym obszarze – takich badań.

Będziemy również pracowali nad udoskonaleniem formy prezentacji rankingu na stronie internetowej IBAF.

* * *

Następne Seminarium Samorządowe IBAF zaplanowaliśmy na grudzień. Zajmiemy się na nim między innymi problemami finansowania edukacji oraz analizą budżetu państwa na rok 2020 z punktu widzenia finansów samorządowych.

Opracował zespół pracowników i współpracowników Instytutu Badań i Analiz Finansowych: Małgorzata Leśniowska-Gontarz, Elżbieta Malinowska-Misiąg (SGH), Jan Misiąg, Wojciech Misiąg, Karolina Palimąka, Jacek Rodzinka i Tomasz Skica

**Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
Instytut Badań i Analiz Finansowych
Ul. Sucharskiego 2 pok. 248
35-225 Rzeszów
Telefon: +48 17 866 11 85
Mail: ibaf@ibaf.edu.pl
Internet: <http://www.ibaf.edu.pl>**