UCHWAŁA NR XLIII/524/2018
RADY MIEJSKIEJ W ŻNINIE

z dnia 13 kwietnia 2018 r.

w sprawie przyjęcia aktualizacji „Strategii Rozwoju Gminy Żnin na lata 2015-2020"

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.[1)]) uchwala się, co następuje:

1. Przyjmuje się aktualizację "Strategii Rozwoju Gminy Żnin na lata 2015-2020" stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Żnina.

3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

[1)] Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 2232 oraz z 2018 r. poz. 130

Załącznik do uchwały Nr XLIII/524/2018
Rady Miejskiej w Żninie
z dnia 13 kwietnia 2018 r.

STRATEGIA ROZWOJU GMINY ŻNIN NA LATA 2015-2020

Aktualizacja – marzec 2018 r.

Żnin 2018 r.

Słowo od Burmistrza Żnina

WSTĘP…… 5

OGÓLNE INFORMACJE O GMINIE ŻNIN…….. 11

A. DIAGNOZA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA GMINY ŻNIN…… 13

I. EKONOMIA - POTENCJAŁ EKONOMICZNY GMINY ŻNIN……. 13

1. Gospodarka
2. Rynek pracy
3. Budżet Gminy Żnin w latach 2005-2014
4. Podsumowanie obszaru EKONOMIA

II. LUDZIE – POTENCJAŁ SPOŁECZNO-DEMOGRAFICZNY GMINY ŻNIN…….. 42

1. Demografia
2. Kapitał ludzki
3. Usługi społeczne
4. Podsumowanie obszaru LUDZIE

III. ŚRODOWISKO NATURALNE – POTENCJAŁ TURYSTYCZNY GMINY ŻNIN…….. 58

1. Zasoby środowiska przyrodniczego
2. Usługi komunalne w zakresie ochrony środowiska naturalnego
3. Uwarunkowania kulturowe
4. Elektrownie wiatrowe
5. Rynek turystyczny
6. Podsumowanie obszaru ŚRODOWISKO NATURALNE

IV. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ GMINY ŻNIN NA TLE GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH W POLSCE……. 70

B. CELE I MONITORING ICH REALIZACJI DLA GMINY ŻNIN NA LATA 2015-2020…….. 74

1. EKONOMIA…… 75
2. LUDZIE…… 87
3. ŚRODOWISKO NATURALNE…… 89

Bibliografia…… 90

SPIS RYSUNKÓW…… 91

SPIS TABEL…… 92

ZAŁĄCZNIKI…… 93

Słowo od Burmistrza Żnina

Mam zaszczyt przedstawić Państwu strategiczny dokument, jakim jest niewątpliwie Strategia Rozwoju Gminy Żnin na lata 2015-2020. Pragnę nadać temu dokumentowi należny mu wymiar. Strategia jest długookresowym planem strategicznych i operacyjnych celów oraz bieżącego i okresowego monitoringu ich realizacji. Zawiera ona wizję rozwoju Gminy nakreśloną w moim programie wyborczym. Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, ma za zadanie zaspokajać potrzeby ogółu jej mieszkańców na drodze efektywnego, skutecznego i rzetelnego zarządzania środkami publicznymi.

Nadrzędnym celem, jaki przyjąłem na najbliższe lata jest istotna poprawa warunków i jakości życia mieszkańców Gminy Żnin. Zamierzam wprowadzić Gminę Żnin na ścieżkę zrównoważonego rozwoju, czego mieszkańcy oczekują od wielu lat. Mam na to pomysł, a jego odzwierciedleniem jest niniejszy dokument, który jest rezultatem pracy powołanego przeze mnie zespołu ds. opracowania strategii, a przede wszystkim odbiciem głosu mieszkańców i ich potrzeb. Przygotowując strategię rozwoju Gminy Żnin w ramach konsultacji społecznych zorganizowano szereg otwartych dla jej mieszkańców konferencji dotyczących często bardzo wrażliwych tematów, takich jak chociażby rozbudowa systemu elektrowni wiatrowych, wdrożenie stref parkowania, czy też wejścia Gminy Żnin na rynek obligacji komunalnych. W celu rozpoznania potrzeb i oczekiwań społecznych przeprowadzono szerokie badanie ankietowe na licznie reprezentatywnej próbie mieszkańców Gminy (ok. 1000 osób).

W drodze zarządzenia powołałem zespół ds. opracowania strategii, w skład którego weszli Radni Rady Miejskiej, dyrektorzy jednostek organizacyjnych i pracownicy Urzędu Miejskiego. Przyjąłem założenie, że opracowanie strategii przez zespół ekspertów składający się z mieszkańców Gminy Żnin, a nie przez firmę zewnętrzną pozwala skuteczniej i z większą empatią spojrzeć na problemy i wyzwania jakie stoją przed Gminą Żnin.

Wyrażam przekonanie i jednocześnie dumę, że współpraca wielu osób zaangażowanych w tworzenie Strategii Rozwoju przyniosła niebywały efekt synergii za co szczerze dziękuję. Gmina Żnin ma wystarczający potencjał społeczno-ekonomiczny na rozwój. Trzeba jednak mieć jeszcze pomysł na to, by potencjały jakie drzemią w Gminie Żnin i jej mieszkańcach ukierunkować na obszary przewag komparatywnych, które co do swej istoty są dźwignią rozwoju. Gmina Żnin to nasza mała Ojczyzna i nasz mikroświat, w którym ma się żyć godnie i dobrze. Siła pracy zespołowej, utożsamianie się mieszkańców z przyjętą strategią rozwojową przy niezbędnym wsparciu środkami pochodzącymi z funduszy unijnych sprawią, że Gmina Żnin włączy się ideę stopniowego zmniejszania się dysproporcji rozwojowych

regionów, która jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej. Gminę Żnin stać na to by stopniowo doganiać najbardziej rozwojowe gminy miejsko-wiejskie w województwie kujawsko—pomorskim i w kraju. Strategia Rozwoju Gminy Żnin na lata 2015-2020 jest dokumentem kompatybilnym ze strategią rozwoju powiatu żnińskiego, województwa kujawsko-pomorskiego i Polski. Mam świadomość tego, że to, co może wydawać się korzystne na szczeblu lokalnym, nie zawsze jest dobre z punktu widzenia województwa, czy też kraju jako całości.

Mam nadzieję, że niniejszy dokument stanowi nie tylko zamysł przygotowania zdrowych fundamentów ekonomicznych w Gminie Żnin, ale jest on również wyrazem głębokiej społecznej empatii ukierunkowanej na zrównoważony rozwój, czyli rozwój w wymiarze ekonomicznym i społecznym przy zachowaniu dobrostanu środowiska naturalnego. Opracowany system monitoringu realizacji skwantyfikowanych i realnych celów strategicznych i operacyjnych sprawi, że Strategia Rozwoju Gminy Żnin nie jest listą złudnych życzeń i zestawem mrzonek.

Nie ma postępu w Gminie z wyłącznym udziałem Burmistrza. Dynamiczny rozwój i postęp jest możliwy wyłącznie przy akceptacji Wysokiej Rady. Niech zatem idea wprowadzania Gminy Żnin na tak dawno oczekiwaną ścieżkę rozwoju i realizacja inwestycyjnych oczekiwań mieszkańców – będzie naszą wspólną ideą. Życzę wielu przemyśleń i kreatywnych pomysłów płynących z lektury niniejszego dokumentu.

Robert Luchowski

Burmistrz Żnina

WSTĘP

Strategia jest procesem określania głównych długookresowych celów danego podmiotu oraz przyjęcia takich kierunków działania i takiej alokacji zasobów, które są niezbędne do zrealizowania tych celów[1]. Strategia rozwoju będzie zatem sformalizowanym sposobem realizacji celów rozwoju[2]. W przypadku gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, strategia jej rozwoju to plan długofalowego działania Rady Gminy/Miasta i wspierających go urzędników oraz wszystkich, dla których celem jest „lepsze jutro" gminy, wobec szans i zagrożeń wynikających ze zmieniającego się otoczenia i działań innych podmiotów[3]. Ustalenia zawarte w strategii stanowić będą podstawę do prowadzenia przez władze gminy długookresowej polityki rozwoju społecznego i gospodarczego.

Strategia rozwoju gminy ukierunkowana jest lokalnie. Powinna ona koncentrować się na takich działaniach, które przyczynią się do coraz lepszego zaspokajania potrzeb ogółu mieszkańców danej gminy. Przy takim założeniu musi być kompatybilna ze strategią rozwoju powiatu i województwa, do których dana gmina przynależy. Cele powiatu żnińskiego, województwa kujawsko-pomorskiego oraz Polski wpisują się w ideę zrównoważonego rozwoju. Polega on na rozwoju zorientowanym jednocześnie na trzech filarach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Nadrzędnym jego celem jest „zagwarantowanie wystarczających standardów ekonomicznych, ekologicznych i społeczno-kulturowych oraz wolności i jakości życia wszystkim ludziom żyjącym dzisiaj oraz przyszłym pokoleniom"[4]. Przyjęto zatem, że niniejsza **Strategia jest sformalizowanym długookresowym planem działań ukierunkowanych na realizację opartych na zasadzie równorzędności celów ekonomicznych, społeczno-kulturowych i ekologicznych mieszkańców Gminy Żnin.** Jako zakres czasowy Strategii przyjęto okres 2015-2020. Spełnia

[1] A. D. Chandler, *Strategy and Structure*, MIT Press, Cambridge 1962, s. 123.

[2] A. Kaczmarek, *Strategie działania małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, nr 2 (13), tom 2, 2009, s. 260.

[3] http://www.sist.org.pl/dla-samorzadow/oferta-dla-jst.

[4] H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2010, s. 45. Idea tej definicji zawarta została w art. 3 Ustawy Prawo Ochrony Środowiska, zgodnie z którym zrównoważony rozwój jest to taki „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń".

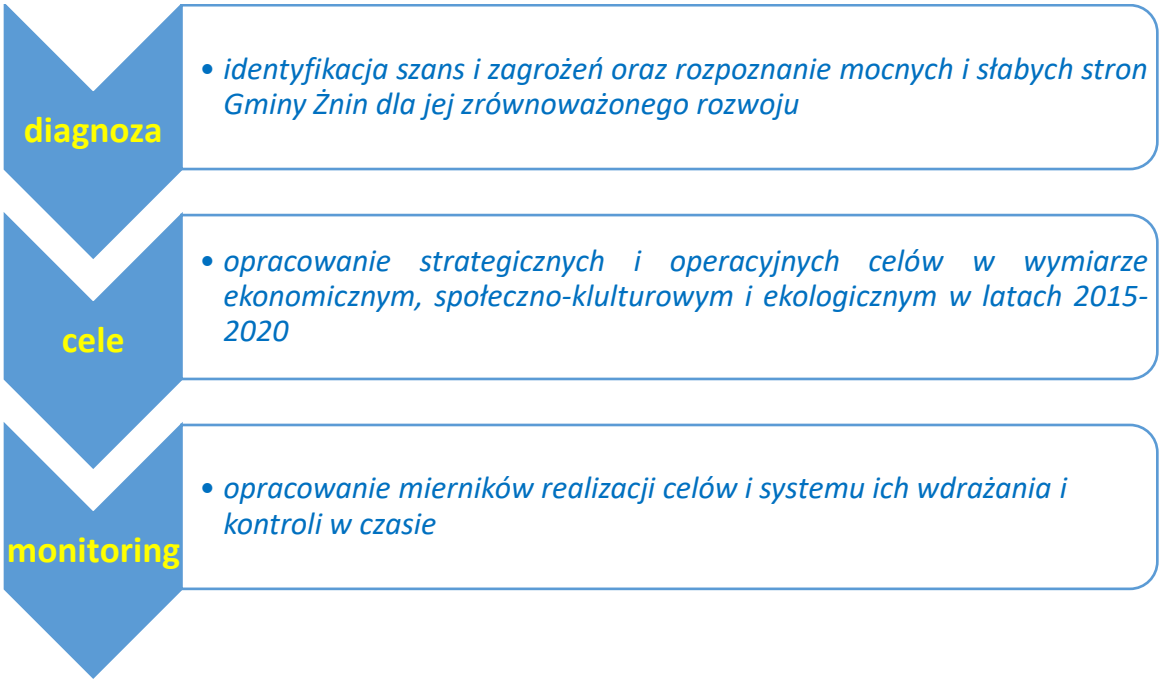
on warunek długookresowości i kompatybilności z zakresem czasowym strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego oraz powiatu żnińskiego.

Rozwój społeczno-ekonomiczny Gminy Żnin zależy od czynników egzo- i endogenicznych. Do czynników egzogenicznych, czyli niezależnych od potencjału Gminy, zalicza się przede wszystkim sytuację makroekonomiczną w kraju i na świecie. Postępujący proces globalizacji sprawia, że gospodarka światowa jest „systemem naczyń połączonych". To co się dzieje na szczeblu lokalnym w coraz większym stopniu zależy od tego, co dzieje się na szczeblu globalnym. „Kierunku wiatru nie można zmienić, ale można ustawić żagle w taki sposób, żeby realizować wyznaczone cele". Kluczem dla rozwoju jest wykorzystanie endogenicznych potencjałów Gminy Żnin w wymiarze ekonomicznym, społeczno-kulturowym i ekologicznym.

Etapy prac nad przygotowywaniem Strategii (rys. 1) odzwierciedlają trzy podstawowe obligatoryjne jej elementy: diagnozę społeczno-ekonomiczną Gminy Żnin, opracowanie tzw. „drzewka" strategicznych i operacyjnych celów zrównoważonego rozwoju, oraz skonstruowanie systemu monitoringu realizacji tych celów.

Celem wieloaspektowej diagnozy społeczno-ekonomicznej Gminy Żnin (etap pierwszy) było rozpoznanie potrzeb i uwarunkowań rozwoju. Część diagnostyczna pozwoliła na identyfikację kluczowych wyzwań rozwojowych Gminy. Na jej podstawie dokonano sformułowania i hierarchizacji celów rozwoju (etap drugi) w triadzie ekonomia – człowiek – środowisko naturalne. Priorytety zostały wyrażone poprzez sformułowanie celów strategicznych. Dla każdego celu strategicznego wyznaczone zostały cele operacyjne. Przy ustalaniu celów kierowano się regułą SMART[5], zgodnie z którą cele muszą być jasno sprecyzowane, kwantyfikowalne, osiągalne, realne i określone w czasie. Takie zdefiniowanie celów umożliwiło opracowanie systemu monitoringu ich realizacji w czasie (etap trzeci). W założeniu system ten ma identyfikować w okresie realizacji strategii pojawiające się w czasie odchylenia od wyznaczonych celów.

[5] Akronim od wyrazów specific– skonkretyzowany, measurable – mierzalny, achieveable– osiągalny, realistic-realny, timely – określony w czasie.



Rysunek 1. Ideogram przygotowania Strategii Rozwoju Gminy Żnin na lata 2015-2020
Źródło: opracowanie własne.

Przed przystąpieniem do wskazanych wyżej etapów opracowywania Strategii przyjęto, że współpraca wyrażająca się w sprawnej komunikacji, wzajemnym zaufaniu, i poczuciu więzi społecznych między mieszkańcami, podmiotami gospodarczymi i instytucjami Gminy Żnin jest nadrzędną wartością, na której można oprzeć rozwój społeczno-ekonomiczny. W procesie przygotowywania Strategii zapewniono zatem udział pracowników Urzędu Miejskiego w Żninie, Radnych Rady Miejskiej, dyrektorów jednostek organizacyjnych, oraz mieszkańców Gminy Żnin. Zarządzeniem Burmistrza Żnina powołano zespół ds. opracowania strategii, w skład którego weszli:

1. Robert Luchowski – Burmistrz Żnina;
2. Grzegorz Koziełek – Przewodniczący Rady Miejskiej;
3. dr Marek Gałązka - Doradca burmistrza ds. finansowych;
4. Paweł Sikora - Doradca burmistrza ds. rozwoju lokalnego;
5. Mirosław Gatka – Sekretarz Gminy;
6. Aleksandra Szpek – Skarbnik Gminy;
7. Paweł Piechowiak – Kierownik Wydziału Infrastruktury, Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji;
8. Ewa Piwecka – Kierownik Wydziału Turystyki i Promocji Gminy;

9. Jacek Świtała – Kierownik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu;
10. Piotr Ostrowski – Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Leśnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich;
11. Maria Bursztyńska – Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej;
12. Piotr Tomaszewski – Radny Rady Miejskiej, Przewodniczący Komisji Infrastruktury i Gospodarki Przestrzennej;
13. Adam Kowalewski – Radny Rady Miejskiej, Przewodniczący Komisji Budżetu i Gospodarki;
14. Maria Błońska – Radna Rady Miejskiej, Komisja Edukacji Kultury i Sportu;
15. Grzegorz Wesołek – Radny Rady Miejskiej, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich;
16. Halina Krygier – Radna Rady Miejskiej, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich;
17. Leszek Kowalski – Radny Rady Miejskiej, Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska;
18. Jerzy Kowalski – Radny Rady Miejskiej, Komisja Porządku Publicznego i Spraw Samorządowych;
19. Kazimierz Jańczak – Radny Rady Miejskiej, Komisja Budżetu i Gospodarki;
20. Tomasz Wysocki – Radny Rady Miejskiej, Komisja Turystyki i Promocji Gminy.

W pracach powyższego zespołu uczestniczył również zmarły w maju 2015 r. Radny Rady Miejskiej Zenon Owczarzak.

W toku prac nad strategią przeprowadzono 5 comiesięcznych spotkań powyższego zespołu w okresie od marca do lipca br. mających charakter warsztatów i dyskusji. W maju br. założenia i cele rozwoju Gminy Żnin przedstawiono pracownikom Urzędu Miejskiego w Żninie. Utożsamianie się pracowników wszystkich szczebli struktury organizacyjnej urzędu z wizją rozwoju i ich udział w pracach nad strategią to jeden z warunków koniecznych dla skutecznej i efektywnej realizacji przyjętych celów rozwoju. Elementem uspołeczniania procesu przygotowania strategii było przeprowadzone w ramach diagnozy społeczno-ekonomicznej w maju br. badanie ankietowe wśród mieszkańców Gminy Żnin (reprezentatywna próba 1004 mieszkańców). Ankieterami badania byli pracownicy Urzędu Miejskiego w Żninie, Straży Miejskiej w Żninie oraz pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żninie: Mirosława Brończyk,

Teresa Brzykcy, Sławomir Jankowski, Urszula Kiernozek, Magdalena Klucz, Sylwia Kłoniecka, Natalia Lisiecka, Łukasz Lisiecki, Renata Malak, Szymon Mrówczyński, Damian Mytych, Bożena Nowak, Aneta Nowicka-Strenk, Karol Osiński, Patrycja Popielska, Beata Rajsner, Sylwia Solińska, Marta Świtkowska, Remigiusz Świtkowski, Sylwia Woźniak, Anna Wujkowska i Rafał Żok Organizację badań ankietowych przeprowadził Sekretarz Gminy Mirosław Gatka. Analizę statystyczną wyników badań opracował dr Marek Gałązka. Wprowadzenia wyników ankiet do programu komputerowego dokonali uczniowie Publicznego Gimnazjum nr 1 w Żninie. W ankiecie zapytano mieszkańców Gminy Żnin o warunki i jakość życia (zaspokajanie potrzeb żywnościowych, mieszkaniowych), a także o ich oczekiwania w zakresie kluczowych inwestycji na kolejne lata (ranking ważności inwestycji okiem mieszkańców). Mieszkańcy Gminy Żnin dokonali również oceny oferty kulturalnej, wypoczynkowej, edukacyjnej oraz sytuacji na rynku pracy i jakości pracy Urzędu Miejskiego w Żninie. W ankiecie zbadano również jakość kapitału ludzkiego mieszkańców Gminy (wykształcenie, zgodność kierunku wykształcenia z wykonywaną pracą, poziom erudycji).

W ramach konsultacji społecznych w Urzędzie Miejskim w Żninie zorganizowano otwarte dla mieszkańców konferencje dotyczące szans i zagrożeń związanych z rozbudową elektrowni wiatrowych, stref płatnego parkowania, a także oceny i wizji rozwoju systemu wodno-kanalizacyjnego na terenie Gminy. Zorganizowano również konferencję otwartą z udziałem m.in. Radnych Rady Miejskiej oraz Skarbników gmin ościennych dotyczącą wejścia Gminy Żnin na rynek obligacji komunalnych. Opracowaną wersję roboczą Strategii w drodze Zarządzenia Burmistrza Żnina poddano kolejnym konsultacjom społecznym. Konsultacje były przeprowadzone w trybie określonym w § 5 pkt 4 Uchwały Nr XXVIII/289/2005 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 15 września 2005 roku w formie pisemnej i elektronicznej poprzez przyjmowanie opinii na formularzu. Wstępny projekt Strategii udostępniono mieszkańcom Gminy Żnin w wersji papierowej oraz on-line (strona internetowa Urzędu Miejskiego w Żninie). Ponadto w każdy wtorek października 2015 r. w ramach godzinnego dyżuru dr Marek Gałązka był do dyspozycji Mieszkańców zgłaszających uwagi, sugestie i pomysły odnośnie projektu roboczego przygotowywanej Strategii.

W toku pracy nad Strategią sięgnięto do następujących źródeł danych: Roczników Statystycznych GUS, Banku Danych Lokalnych GUS - Statystycznego Vademecum

Samorządowca, danych Powiatowego Urzędu Pracy w Żninie, sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin i innych gmin, źródeł internetowych BIP.

Strategia Rozwoju Gminy Żnin powstała w wyniku połączenia metody eksperckiej z konsultacjami społecznymi. Podstawowe narzędzia badawcze wykorzystane w pracy nad Strategią to: analiza dynamiki i struktury, analiza SWOT, analiza regresji – modelowanie ekonometryczne ze zmiennymi ilościowymi i jakościowymi, analiza zróżnicowania (współczynnik Giniego). Diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej przeprowadzono na podstawie analizy porównawczej Gminy Żnin w relacji do gmin ościennych (w wybranych obszarach badawczych na tle ogółu gmin miejsko-wiejskich w Polsce), powiatu żnińskiego, województwa kujawsko-pomorskiego i kraju.

OGÓLNE INFORMACJE O GMINIE ŻNIN[6]

Miejsko-wiejska Gmina Żnin położona jest w południowo-zachodniej części województwa kujawsko -pomorskiego i sąsiaduje z gminami: Barcin, Damasławek, Dąbrowa, Gąsawa, Janowiec Wielkopolski, Łabiszyn, Szubin, Wapno. Teren Gminy znajduje się w obrębie krainy historyczno-etnograficznej, którą określa się mianem Pałuk.

Krajobraz regionu charakteryzuje się licznymi jeziorami rynnowymi położonymi pośród pagórków i lasów. Stąd tez Pałuki nazywane są „krainą 130 jezior". Pod względem fizyczno-geograficznym Gmina znajduje się w granicach tzw. mezoregionu Pojezierza Gnieźnieńskiego stanowiącego fragment Pojezierza Wielkopolskiego, a pod względem geobotanicznym jest częścią Krainy Wielkopolsko-Kujawskiej[7].

Rysunek 2. Mapa Gminy Żnin

Źródło: http://www.ocean-governance.eu/wp-content/uploads/2013/06/gmina.gif.

[6] Opracowano na podstawie danych http://www.um.znin.pl/.
[7] http://www.um.znin.pl/content/view/1219/lang,polish/.

Gmina Żnin zajmuje obszar 251,55 km2 i jest zamieszkiwana przez około 24,5 tys. ludności. Około 60% jej ludności to mieszkańcy Żnina i 40% mieszkańcy 39 sołectw (rys. 2). Osią Gminy jest droga krajowa nr 5 łącząca Bydgoszcz z Gnieznem i Poznaniem. Miasto Żnin położone jest ok. 43 km od Bydgoszczy, 40 km od Gniezna i 86 km od Poznania. Ważną rolę odgrywa również droga wojewódzka nr 251, przebiegająca od Inowrocławia w kierunku Wągrowca[8].

[8] Ibidem.

A. DIAGNOZA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA GMINY ŻNIN

I. EKONOMIA - POTENCJAŁ EKONOMICZNY GMINY ŻNIN

1. Gospodarka

Koniunktura gospodarcza na terenie Gminy Żnin jest pochodną oddziaływania wielu czynników. Jej wyznacznikiem jest sytuacja makroekonomiczna w kraju, a na szczeblu regionalnym klimat biznesowy w województwie kujawsko-pomorskim. O potencjale ekonomicznym Gminy decyduje również jakość kapitału ludzkiego jej mieszkańców i związana z tym skłonność i zdolność do podejmowania działań przedsiębiorczych. Ważną determinantą rozwoju gospodarczego jest realizowana na szczeblu lokalnym polityka fiskalna określająca warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez ustalanie kwot podatków i opłat lokalnych dla przedsiębiorców (strona dochodowa budżetu Gminy) z jednej strony, oraz poprzez poziom i strukturę wydatków (strona wydatkowa budżetu Gminy) z drugiej. Rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej wynika natomiast z walorów środowiskowych, kulturowych i społecznych Gminy Żnin. Innym czynnikiem determinującym warunki gospodarcze jest infrastruktura techniczna (drogi, zaopatrzenie w wodę, gaz i ciepło, telekomunikacja i kanalizacja).

Poziom przedsiębiorczości w dużym stopniu przesądza o warunkach ekonomicznych mieszkańców Gminy. Decyduje o poziomie zatrudnienia i skali bezrobocia, dochodach ludności, a w konsekwencji w sposób pośredni (poprzez udziały w CIT i PIT) i bezpośredni (podatki i opłaty o charakterze lokalnym) przesądza o możliwościach budżetowych Gminy w realizacji jej podstawowego celu jakim jest zaspokajanie potrzeb ogółu jej mieszkańców.

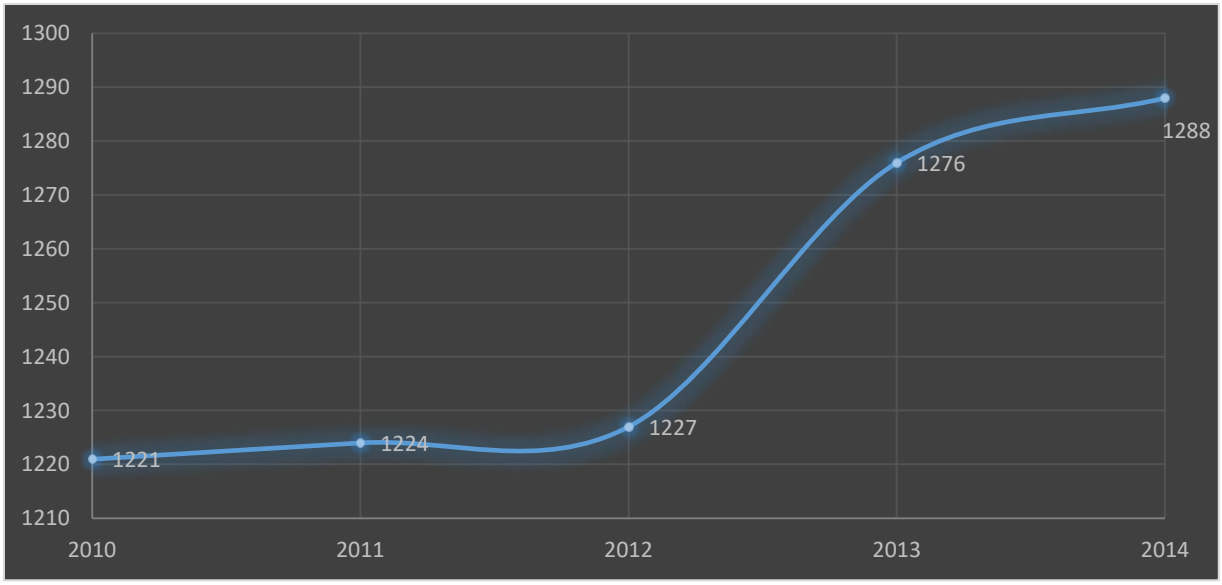
Liczba podmiotów gospodarczych w Gminie Żnin w 2014 r. wzrosła w porównaniu do stanu z 2010 r. Wzrost ten dotyczył sektora prywatnego i wynikał przede wszystkim ze zwiększenia liczby zarejestrowanych spółek handlowych oraz stowarzyszeń i organizacji społecznych (tab. 1). O skali przedsiębiorczości na terenie Gminy Żnin w główniej mierze decyduje sektor małych i średnich przedsiębiorstw (osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą). Dominacja sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w Gminie jako głównego motoru napędzającego przedsiębiorczość może oznaczać, że małe przedsiębiorstwa potrzebują wsparcia w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dialogu z władzami lokalnymi.

Tabela 1. Liczba podmiotów gospodarki narodowej w Gminie Żnin w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Podmioty ogółem	1946	1892	1927	1982	2011
Sektor publiczny ogółem	96	94	98	94	93
Sektor prywatny ogółem	1850	1798	1829	1888	1917
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	1532	1469	1469	1512	1509
Spółki handlowe	58	62	68	75	90
Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	8	9	10	11	11
Spółdzielnie	14	17	17	18	18
Fundacje	4	4	4	4	5
Stowarzyszenia i organizacje społeczne	66	67	70	78	83

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Zmiany te są korzystne z punktu widzenia generowania w przyszłości wyższych dochodów budżetowych Gminy, a przede wszystkim mogą służyć poprawie sytuacji materialnej jej mieszkańców.



Rysunek 3. Liczba podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców w Gminie Żnin w latach 2010-2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Z punktu widzenia możliwości poprawy sytuacji bytowej mieszkańców Gminy istotna jest relacja podmiotów gospodarczych w ujęciu *per capita*. Jest to tzw. wskaźnik nasycenia

przedsiębiorczości. Wskaźnik ten dla Gminy Żnin zwiększał się w okresie 2010-2014 (rys. 3), co było konsekwencją poprawy sytuacji makroekonomicznej w kraju.

Podtrzymanie tej tendencji w kolejnych latach byłoby ważnym czynnikiem służącym poprawie sytuacji bytowej mieszkańców Gminy Żnin. Poziom przedsiębiorczości w Gminie Żnin mierzony powyższym wskaźnikiem jest najwyższy w porównaniu do pozostałych gmin powiatu żnińskiego i jest on wyższy od średniej liczonej dla całego województwa (tab. 2). Przy czym wyższa liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na liczbę mieszkańców niekoniecznie musi przekładać się na wyższe dochody własne budżetu *per capita* i wyższe dochody rozporządzalne gospodarstw domowych. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma siła ekonomiczna podmiotów gospodarczych rozumiana jako ich zdolność do generowania zysku i zatrudniania mieszkańców gminy. Zatem wzrost liczby podmiotów gospodarczych nie jest warunkiem wystarczającym do tego by nastąpiła poprawa koniunktury na szczeblu lokalnym. Równie istotna jest efektywność i rentowność podmiotów gospodarczych wyrażająca się w zdolności do generowania zysków i umiejętności osiągania przewag konkurencyjnych. Wyższe zyski przedsiębiorców oznaczają lepsze możliwości inwestycyjne, większą zdolność do zatrudniania siły roboczej oraz wyższe wpływy (także w sposób pośredni poprzez udział gminy w podatkach dochodowych) do budżetu gminy.

Według danych GUS Gmina Żnin pod względem liczby podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców ogółem zajmuje 281 miejsce w skali ogólnokrajowej na 602 gminy miejsko-wiejskie w Polsce w 2013 r., co jest m.in. pochodną relatywnie niskiego poziomu przedsiębiorczości województwa kujawsko-pomorskiego w ujęciu krajowym. Natomiast w skali województwa Gmina Żnin zajmuje 39 lokatę (2013 r.) pod względem poziomu przedsiębiorczości.

Jeżeli chodzi o pozarolniczą działalność gospodarczą według PKD, to w Gminie Żnin dominują przedsiębiorstwa z branży handlu hurtowego i detalicznego, naprawy pojazdów samochodowych, następnie budownictwa i przetwórstwa przemysłowego. Taka struktura prowadzonej działalności gospodarczej na terenie Gminy Żnin determinuje strukturę popytu na rynku pracy, a w konsekwencji przesądza o możliwościach zatrudnienia pracowników posiadających pożądane kwalifikacje zawodowe.

Tabela 2. Liczba podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców w Gminie Żnin w relacji do gmin powiatu żnińskiego i województwa kujawsko-pomorskiego ogółem w latach 2010-2014

Gmina/powiat/województwo	2010	2011	2012	2013	2014
Żnin	1221	1224	1227	1276	1288
Barcin	966	974	1019	1063	1073
Janowiec Wielkopolski	1157	1162	1166	1168	1171
Gąsawa	1090	1082	1075	1110	1118
Rogowo	941	942	950	954	957
powiat żniński	1153	1159	1163	1165	1168
kujawsko-pomorskie	886	890	897	914	919

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

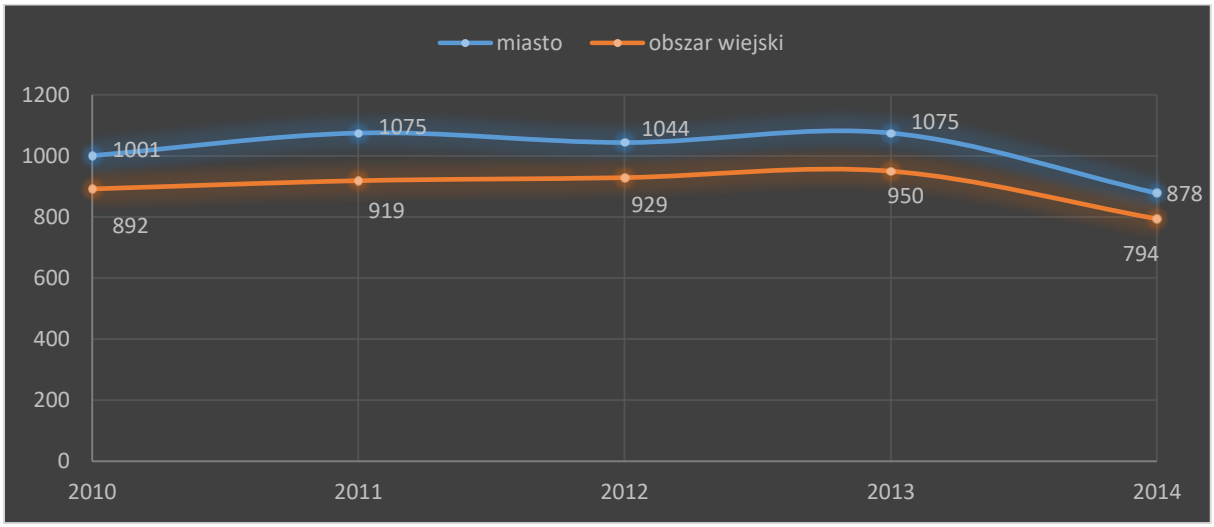
Z punktu widzenia kreowania dochodów własnych budżetu gminy istotne znaczenie ma również plan zagospodarowania przestrzennego, w którym przekształcanie terenów służących działalności rolniczej w kierunku pozarolniczej może korzystnie wpłynąć na wzrost dochodów budżetu Gminy, przede wszystkim z podatku od nieruchomości. W północnej części miasta Żnin w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wydzielona została strefa przeznaczona na cele produkcyjne, magazynowo-składowe i handlowe (ok. 64 ha). Obszar ten nie jest jednak w pełni przygotowany do pełnienia funkcji strefy inwestycyjnej. Gmina Żnin praktycznie nie posiada w tej strefie terenów, których jest właścicielem. Lokalny samorząd nie ma zatem instrumentów do pozyskiwania inwestorów zewnętrznych. Niezbędne jest przygotowanie projektu związanego z wykupem gruntów w strefie, a także kompleksowe uzbrojenie terenu.

Konkludując można stwierdzić, że koniunktura gospodarcza i jej wpływ na sytuację materialną mieszkańców Gminy Żnin uzależniona jest mocno od koniunktury w rolnictwie, a także handlu i przetwórstwie. Główną determinantą rozwoju przedsiębiorczości w Gminie jest sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Stąd istotnym dla władz lokalnych jest stworzenie im właściwego klimatu dla prowadzenia działalności gospodarczej poprzez odpowiednią politykę fiskalną oraz wsparcie instytucjonalne (funkcjonowanie inkubatora przedsiębiorczości, doradztwo finansowe, kształtowanie postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży szkolnej). Istotne jest również opracowanie prodochodowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto kluczowym zadaniem na najbliższe lata jest przystąpienie Gminy Żnin do strefy ekonomicznej, która co do jej istoty zmniejsza obciążenia podatkowe dla przedsiębiorców prowadzących działalność na jej terenie. Brak uczestnictwa Gminy Żnin w strefach ekonomicznych w Polce jest niewątpliwie słabą stroną jej potencjału ekonomicznego.

2. Rynek pracy

Nierównowaga na rynku pracy w Gminie Żnin wyrażająca się nadwyżką podaży nad popytem na pracę oznacza niewykorzystanie potencjału ekonomicznego w zakresie czynnika pracy. Bezrobocie w sposób znaczący przekłada się na pogorszenie poziomu dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych *per capita* w Żninie. Potwierdzają to dane budżetów gospodarstw domowych GUS[9]. Zjawisko bezrobocia jest problemem nie tylko ekonomicznym. Ma ono aspekt społeczny i psychologiczny zaniżający często poczucie wartości osób dotkniętych tym problemem.

Wzrost liczby podmiotów gospodarczych w Gminie Żnin odnotowany w okresie 2010-2014 może przekładać się na zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród jej mieszkańców. Znalazło to częściowo odzwierciedlenie w spadku liczby bezrobotnych w 2014 r. Liczba osób bezrobotnych w Gminie Żnin w latach 2010-2013 oscylowała w granicach ok.1900 osób. W 2014 r. poziom ten zmniejszył się do ok. 1700 osób (rys. 4).



Rysunek 4. Liczba osób bezrobotnych w Gminie Żnin w latach 2010-2014 (stan na koniec każdego roku)

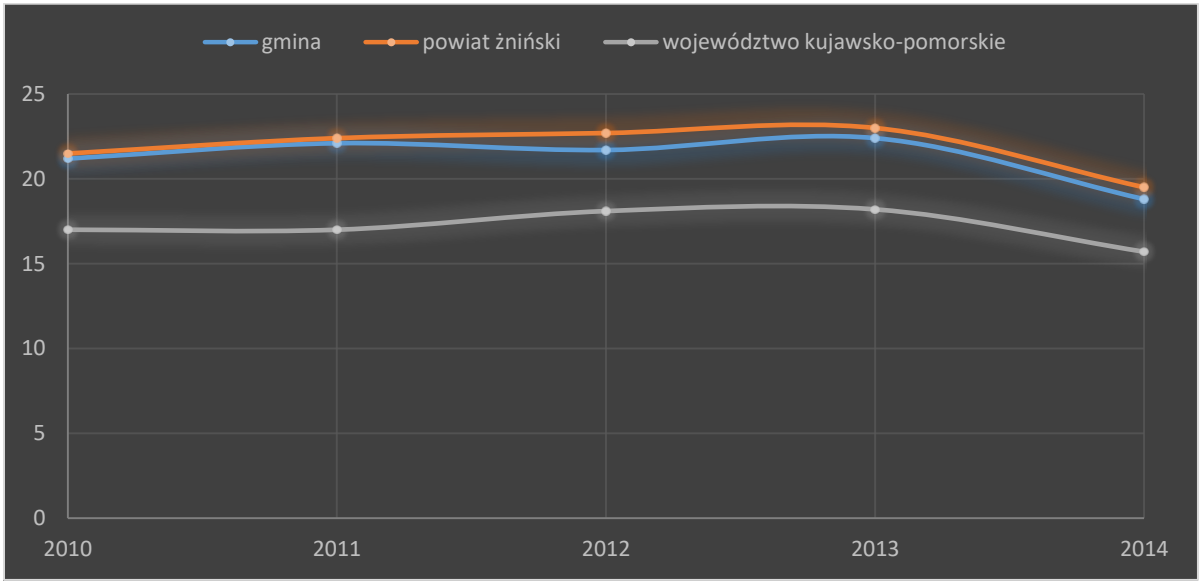
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PUP w Żninie.

Jest to pozytywna zmiana na rynku pracy w Gminie. I jak wynika z danych demograficznych nie wynika ona wcale z wyjazdu młodych osób za granicę. Wiceminister pracy Jacek Męcina podkreśla, że ważną rolę w obniżaniu bezrobocia w Polsce odgrywają nowe instrumenty wsparcia. Są to między innymi bony zatrudnieniowe i na zasiedlenie,

[9] M. Gałązka, A. Grzelak, *Ekonomiczne i społeczne determinanty wydatków na żywność w Polsce*, Wydawnictwo KPSW w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2015, s. 69.

refundacja składek ZUS, granty na telepracę, świadczenia aktywizacyjne oraz trójstronne umowy szkoleniowe. Instrumenty te wdrażane są stopniowo na ternie Gminy.

Mimo, że liczba osób bezrobotnych w Gminie spadła w 2014 r. nadal stopa bezrobocia jest bardzo wysoka. Wynosi ona prawie 20% na koniec 2014 r. (rys. 5), co oznacza, że prawie co piąty mieszkaniec Gminy zdolny do podjęcia pracy nie może jej znaleźć. Problem ten jest nieco poważniejszy w Gminie niż w skali województwa kujawsko-pomorskiego, gdyż stopa bezrobocia w Gminie jest wyższa o ok. 4 p.p. co wynika z faktu, że w dużych aglomeracjach miejskich łatwiej podjąć pracę, a tym samym bezrobocie jest mniejsze.



Rysunek 5. Stopa bezrobocia w Gminie Żnin na tle powiatu żnińskiego i województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2010-2014 (stan na koniec każdego roku w %)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PUP w Żninie.

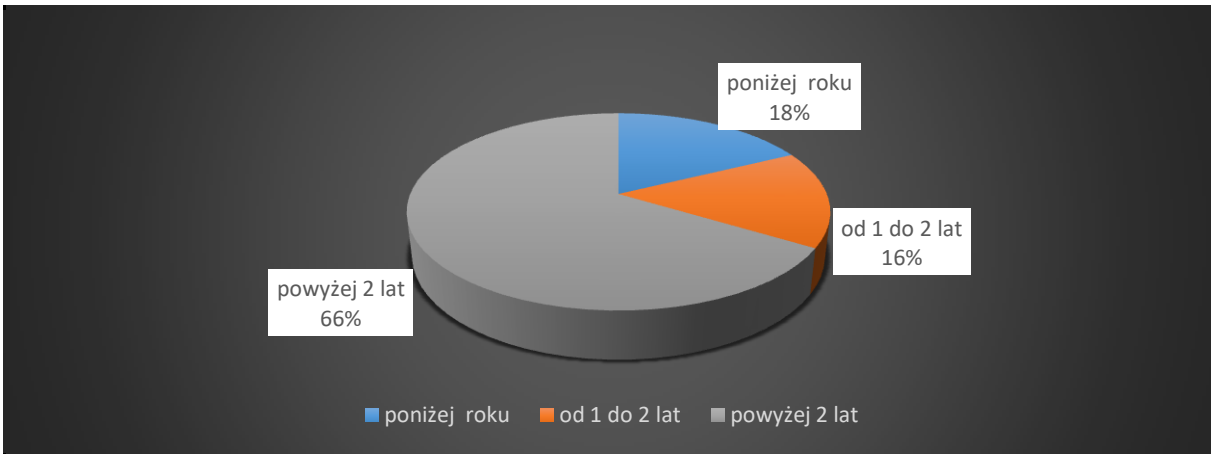
Niepokojąca, poza samą skalą bezrobocia, jest struktura osób bezrobotnych w Gminie (tab. 3). Ponad połowę bezrobocia stanowią osoby długotrwale bezrobotne. Ich udział w strukturze bezrobotnych wzrasta w latach 2010-2014. Jest to bardzo negatywne zjawisko, gdyż klasyczne środki aktywizujące te osoby cechują się niską skutecznością. Długi okres braku aktywności zawodowej wzmacnia bierną postawę na rynku pracy. Bezrobocie dla tej grupy ludności staje się sposobem życia, a ich powrót na rynek pracy jest znacznie trudniejszy niż osób, które przez krótszy okres pozostają bezrobotnymi. Wydaje się także, że duża część tych osób pracuje w „szarej strefie".

Tabela 3. Struktura bezrobotnych w Gminie Żnin w latach 2010-2014 (do ogółu bezrobotnych w %)

Wyszczególnienie:	2010	2011	2012	2013	2014
Kobiety	58	58	56	56	58
Mężczyźni	42	42	44	44	42
Do 25 roku życia	24	24	23	20	19
Powyżej 50 roku życia	17	18	18	21	22
Długotrwale bezrobotni	50	52	52	54	56
Kobiety, które nie podjęły zatrudnienia Po urodzeniu dziecka	13	13	15	16	17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PUP w Żninie.

Problem długotrwałego bezrobocia w Gminie Żnin potwierdzają wyniki badania ankietowego, gdzie 66% deklaruje, że pozostaje na bezrobociu w okresie dłuższym niż 2 lata (rys. 6).



Rysunek 6. Struktura bezrobocia według okresu pozostawania na bezrobociu mieszkańców Gminy Żnin

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego Urzędu Miejskiego w Żninie z 2015r.

Problem bezrobocia pogłębia również fakt, iż znaczną cześć osób bezrobotnych stanowią ludzie bez kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, co może tą grupę ludności wykluczyć trwale z rynku pracy. Osoby młode w wieku poniżej 25 lat stanowią ok. 20% ogółu bezrobotnych w Gminie Żnin na koniec 2014 r. Jak wynika ze sprawozdań PUP w Żninie osoby młode mają często problem z poruszaniem się na rynku w poszukiwaniu pracy. Zatem status bezrobotnego tej grupy ludzi nie wynika tylko z braku doświadczenia zawodowego.

Bezrobocie w Gminie Żnin ma przede wszystkim charakter bezrobocia przymusowego i koniunkturalnego. Jest ono również bezrobociem strukturalnym wynikającym z niedopasowania struktury podaży i popytu na pracę w Gminie Żnin. „W świetle raportu

PUP w Żninie monitorującego zawody nadwyżkowe i deficytowe w powiecie żnińskim za rok 2014, do zawodów nadwyżkowych zalicza się m.in. technik ekonomista, piekarz, specjalista administracji publicznej, rzeźnik – wędliniarz oraz technik technologii żywności. Z kolei do zawodów deficytowych zalicza się m.in. ogrodnik terenów zieleni, kierowca operator wózków jezdniowych, pracownik galerii/muzeum, czy monter izolacji przemysłowych”[10]. Nierównowagi na rynku tych zawodów mają podobny charakter w Gminie Żnin. Konieczny jest zatem skuteczniejszy przepływ informacji pomiędzy PUP, a szkolnictwem zawodowym i ustawicznym. Według danych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego najbardziej deficytową na rynku pracy w Polsce w 2014 r. jest informatyka, co wiąże się z rosnącym znaczeniem Internetu i komputeryzacji w gospodarce[11].

Z badań ankietowych wynika, że zaledwie ok. 50% ankietowanych wykonuje pracę zgodną z kierunkiem wykształcenia. Ok. 10% ankietowanych zadeklarowało, że podejmowało pracę za granicę w ciągu ostatnich 4 lat.

Walka z bezrobociem w Gminie Żnin wymaga silnego pchnięcia koniunktury gospodarczej. Tworzenie miejsc pracy i wzrost zatrudnienia są zależne nie tylko od elastyczności rynku pracy, ale również od lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Umiejętne prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej zwłaszcza w warunkach dekoniunktury gospodarczej może być zatem ważnym stymulatorem poziomu zatrudnienia w gminie (zwłaszcza, że bezrobocie jest zdaniem mieszkańców najważniejszym problemem w Gminie Żnin). W świetle wyników badań ankietowych przeprowadzonych przez Urząd Miejski w Żninie w czerwcu 2015 r., ok. 72% ankietowanych wskazało, że bezrobocie jest głównym problemem Gminy Żnin. Łagodzenie nierównowag na rynku pracy jest możliwe na drodze stworzenia zintegrowanego systemu współpracy szkolnictwa, instytucji rynku pracy oraz przedsiębiorców. System ten wymaga zrównoważonej ekspansywnej i proinwestycyjnej polityki fiskalnej władz lokalnych. Może ona polegać na stworzeniu mechanizmu zachęt dla przedsiębiorców poprzez opracowanie regulacji prawnych dotyczących zwolnień z podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, czy też na stopniowym obniżaniu innych obciążeń dla przedsiębiorców.

[10] Strategia ORSG Powiatu Żnińskiego.

[11] Inne deficytowe specjalizacje na rynku pracy w Polsce to: motoryzacja i nowoczesne technologie, logistyka, opieka, usługi medyczne, energetyka i technologie odnawialne, nauki inżynieryjne, matematyka, prawo oraz finanse,http://forsal.pl/galerie/871693,zdjecie,1,gdzie-brakuje-rak-do-pracy-oto-najbardziej deficytowespecjalizacje-w-polsce.html.

3. Budżet Gminy Żnin w latach 2005-2014

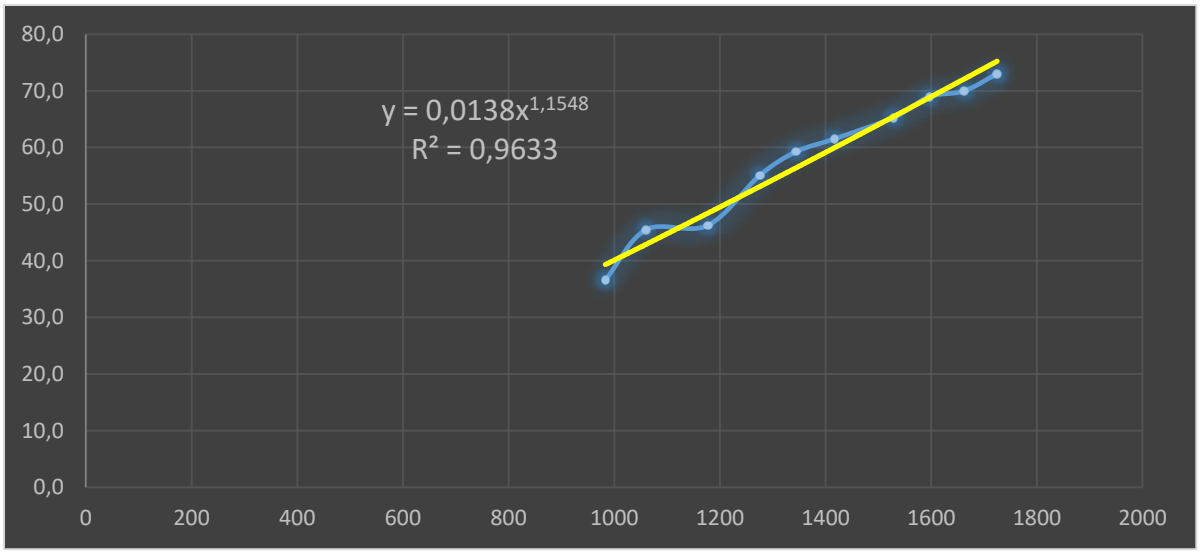
Istotny wpływ na koniunkturę gospodarczą w Gminie ma realizowana na szczeblu lokalnym polityka budżetowa. Każda jednostka samorządu terytorialnego w akcie prawnym, obok celu jej powołania została wyposażona w atrybuty mające jej to umożliwić. Jednostki samorządu terytorialnego (JST), obok majątku dysponują systemem dochodów budżetowych[12]. Możliwości finansowe gminy oraz jakość jej zarządzania stanowią podstawę realizacji strategicznych celów jej rozwoju[13]. Poziom dochodów budżetu oraz ich struktura określają w dużej mierze możliwości wydatkowania środków publicznych, a tym samym przesądzają o stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy.

Poziom dochodów ogółem budżetu Gminy Żnin determinuje także sytuacja makroekonomiczna w kraju. Zależność pomiędzy dynamiką dochodów Gminy, a dynamiką PKB w Polsce jest znacząca. Relację obu kategorii najlepiej opisuje ekonometryczny model potęgowy dochodów ogółem Gminy Żnin oszacowany za pomocą analizy regresji na podstawie danych dotyczących kształtowania się PKB oraz dochodów Gminy w latach 2005-2014 (rys. 7).

Dochody ogółem Gminy Żnin i poziom PKB są ze sobą silnie skorelowane. Współczynnik determinacji modelu opisującego potęgową relację obu kategorii wynosi ok. 96%. Wzrostowi PKB w Polsce o 1%, towarzyszy zwiększanie poziomu dochodów ogółem Gminy Żnin przeciętnie o ok. 1,15%, *ceteris paribus*. Silniejsza dynamika dochodów ogółem w porównaniu do tempa zmian PKB wynika m.in. z efektu bazy, czyli z istotnie małego poziomu dochodów Gminy w relacji do PKB. W świetle tych wyników można stwierdzić, że sytuacja makroekonomiczna jest istotną determinantą dochodów budżetowych w Gminie Żnin.

[12] J. Kotlińska, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Zeszyt 3, 2009, s. 143.

[13] Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, 2006, s. 42.



Objaśnienia: oś pionowa (Y) – dochody ogółem Gminy Żnin (mln zł), oś pozioma (X) – PKB w Polsce w mln zł.

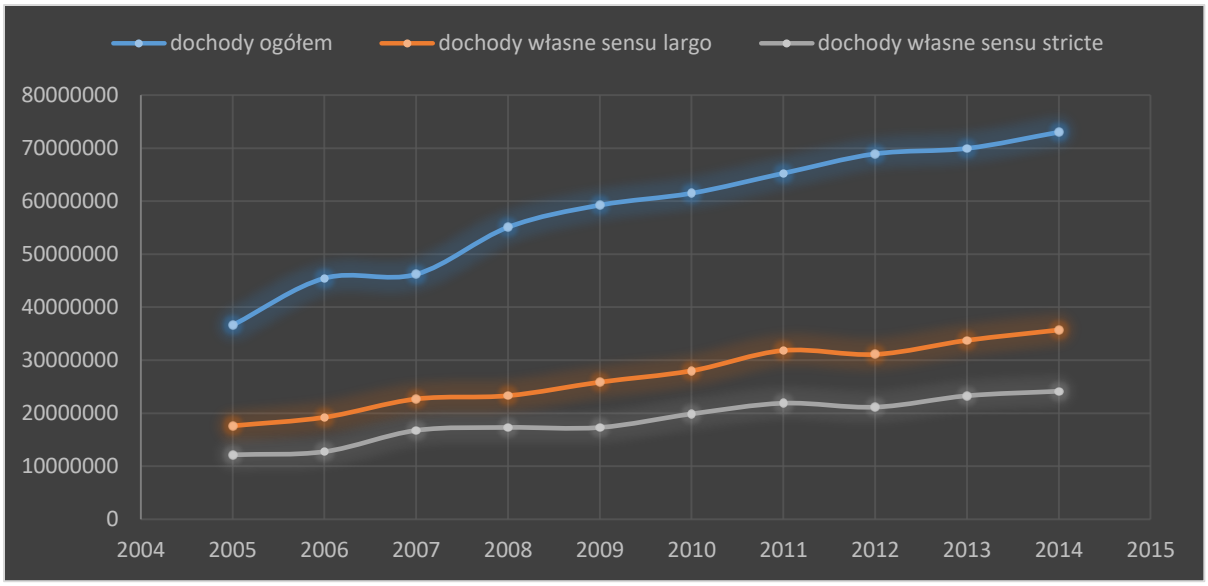
Rysunek 7. Ekonometryczny model potęgowy dochodów ogółem Gminy Żnin w zależności od PKB w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP.

Dochody budżetu ogółem Gminy Żnin w okresie 2005-2014 uległy podwojeniu w ujęciu nominalnym, z ok. 36,7 mln zł w 2005 r. do ok. 73,1 mln zł w 2014 r. (rys. 8). Jest to przede wszystkim efekt wpływu koniunktury gospodarczej oraz procesu decentralizacji uprawnień decyzyjnych ze szczebla centralnego budżetu na szczebel lokalny. Dynamika ta jest zasadniczo zbieżna z tym co obserwuje się dla ogółu gmin w Polsce[14], przy czym wzrost dochodów budżetu ogółu gmin województwa kujawsko-pomorskiego był nieco większy niż w Gminie Żnin.

Podwojenie dochodów ogółem budżetu Gminy Żnin wynikało w głównej mierze ze wzrostu strumieni dochodów pochodzących ze źródeł zewnętrznych (subwencji ogólnej, dotacji i środków z funduszy UE). Wraz z poszerzaniem zakresu zadań realizowanych przez Gminę zasilanie zewnętrzne budżetu zwiększyło się.

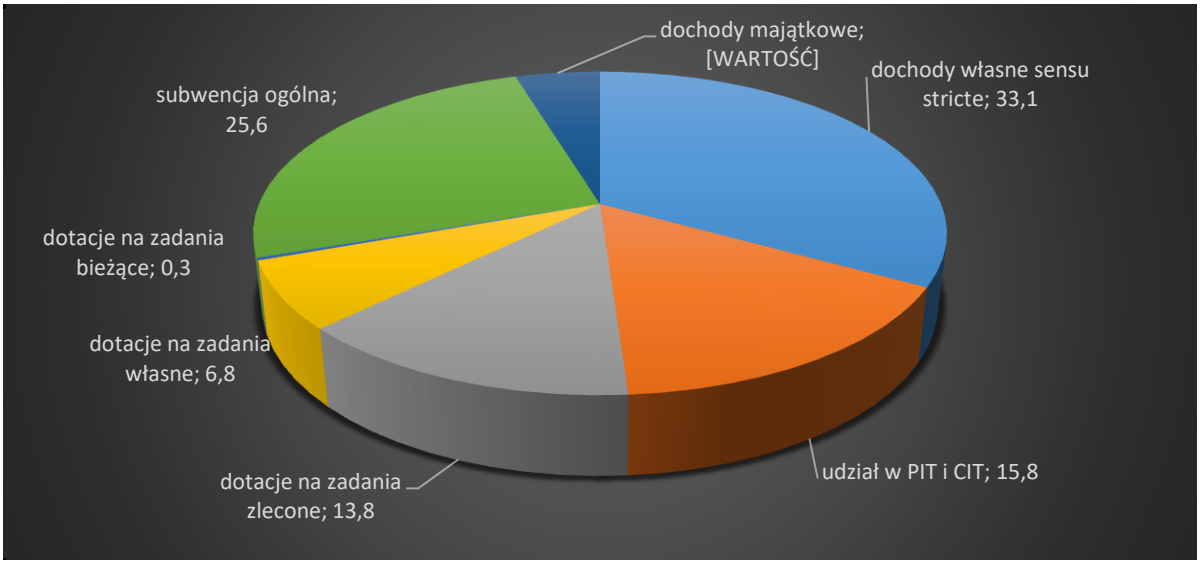
[14] K. Jarosiński, *Charakterystyka dochodów własnych budżetów gmin w Polsce w ujęciu przestrzennym w latach 2004-2011*, Kwartalnik KES Studia i Prace, 2012, s. 30.



Rysunek 8. Dochody budżetu ogółem i dochody własne Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań z wykonaniu budżetu Gminy Żnin, BIP.

W strukturze dochodów budżetu Gminy Żnin najwyższy udział mają dochody własne (ok. 33%), następnie subwencja ogólna (ok. 26%) oraz dotacje na zadania zlecone, własne i bieżące (łącznie ok. 21%). Udział w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa wyniósł za 2014 r. ok. 16%, natomiast dochody majątku rzeczowego i finansowego stanowiły niecałe 5% dochodów budżetu ogółem (rys. 9).



Rysunek 9. Struktura dochodów budżetu Gminy Żnin w 2014 r. (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP

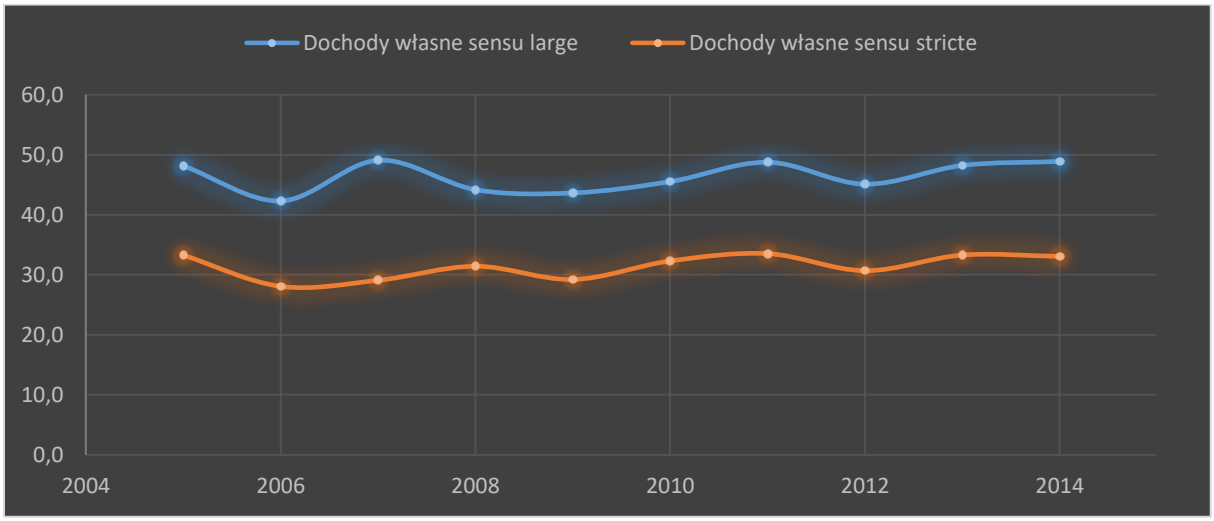
Dochody własne stanowią szczególny rodzaj dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Traktuje się je jako wskaźnik poziomu samowystarczalności finansowej organów samorządowych[15]. Dochody własne traktuje się jako te wpływy, które pobierane są ze źródeł znajdujących na terenie danej gminy, przekazywane są do samorządu w całości i bezterminowo, a organy samorządowe mogą na nie wywierać wpływ określając ich konstrukcję prawną[16]. Do źródeł tych dochodów zalicza się następujące podatki i opłaty o charakterze lokalnym: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od spadków i darowizn, od środków transportowych i od czynności cywilno-prawnych, podatek opłacany w formie karty podatkowej, opłatę targową i skarbową. Są to dochody własne *sensu stricte*. Natomiast do dochodów własnych *sensu largo* dolicza się również wpływy z udziałów gminy w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. W przypadku tego strumienia dochodów władze lokalne mają znikomy wpływ na ich kształtowanie się.

Przyjmuje się, że wzrost poziomu dochodów własnych gminy w ujęciu realnym (czyli wyższa dynamika dochodów własnych od wskaźnika inflacji) jest „papierkiem lakmusowym" poprawy lokalnej koniunktury gospodarczej. W rozpatrywanym okresie 2005-2014 dochody własne Gminy Żnin dwukrotnie wzrosły w ujęciu nominalnym (rys. 10). Dochody własne *sensu stricte* zwiększyły się z 12 mln zł do 24 mln zł, a *sensu largo* z 17,5 mln zł do 35 mln zł. Zauważyć należy, że w okres 2011-2014 stanowił wyraźne spowolnienie dynamiki tych dochodów. Ich poziom zwiększył się nominalnie o ok. 3-4 mln zł. Wynikał od przede wszystkim z wprowadzonej od 2013 r. opłaty za gospodarkę odpadami. Uwzględniając wskaźnik inflacji w tym okresie, można stwierdzić, że w ostatnich 4 latach odnotowano stagnację w zakresie kształtowania się dochodów własnych Gminy Żnin w ujęciu realnym (dochody w ujęciu nominalnym skorygowane o wskaźnik inflacji za okres 2011-2014). Mógł być to efekt kryzysu finansów publicznych i związanej z tym dekoniunktury gospodarczej w UE.

Dochody własne uwzględniające wpływy z udziału w podatkach budżetu państwa stanowią nieco mniej niż 50%, a dochody własne *sensu stricte* – ok. 33% dochodów ogółem budżetu Gminy Żnin w badanym okresie 2005-2014 (rys. 10). Może to świadczyć o relatywnie

[15] J. Kotlińska, *Dochody własne (..)*, op. cit., s. 143.
[16] E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 159.

niskim poziomie samowystarczalności dochodowej Gminy, gdyż ponad połowa dochodów pochodzi ze źródeł zewnętrznych.



Rysunek 10. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w %)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP.

Władze lokalne posiadają możliwość oddziaływania na konstrukcję dochodów własnych *sensu stricte*. Posiadają władztwo podatkowe uprawniające do nakładania podatków lokalnych, do posiadania prawa do podejmowania decyzji o zwolnieniach i umorzeniach[17]. Władze ustalają w granicach określonych przepisami prawa (zazwyczaj maksymalna stawka) o stawkach podatków i opłat. Przy czym ustalenie określonej stawki wpływa również w sposób pośredni na bazę podatkową wynikającą m.in. z liczby i wielkości podmiotów gospodarczych lub ich zakładów prowadzących działalność na terenie danej gminy.

Główną grupę dochodów własnych determinują wpływy z podatków, przede wszystkim od nieruchomości i rolnego. Dochody z podatku od nieruchomości stanowią ok. 14%, a z podatku rolnego niecałe 5% dochodów budżetu ogółem Gminy Żnin. Łącznie stanowią one zatem ponad połowę dochodów własnych *sensu stricte.* Dlatego też monitoring w zakresie dochodów z tytułu tych podatków jest istotny z punktu widzenia budżetu Gminy Żnin. Władze lokalne muszą pochylić się nad konstrukcją tych podatków, gdyż jest to podstawowy strumień dochodów własnych Gminy.

[17] A. Sobczyk, *Finansowanie rozwoju gminy z dochodów własnych*, [w:] Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej, nr 77, 2009, s. 139.

Wysokość stawek podatku od nieruchomości ustala (w drodze uchwały) rada, z uwzględnieniem górnych granic stawek ogłaszanych przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia. Przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości są grunty, budynki lub ich części, budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z punktu widzenia bazy podatkowej kształtowanej m.in. przez potencjalnych inwestorów, poza systemem zwolnień, umorzeń i odroczeń podatkowych, istotne znaczenie ma wysokość stawek tego podatku w danej gminie w porównaniu do gmin ościennych.

Stawki podatku od nieruchomości w Gminie Żnin na 2015 r. są zbliżone do górnych limitów określanych przez Ministra Finansów (tab. 4).

Tabela 4. Wybrane stawki podatku od nieruchomości w Gminie Żnin i gminach ościennych w 2015 r.

Wyszczególnienie	Stawka maksymalna	Gmina Żnin	Gmina Gąsawa	Gmina Barcin	Gmina Łabiszyn
	Podatek od nieruchomości (w zł/m2)				
- od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej bez względu na sposób kwalifikacji w ewidencji gruntów i budynków	0,90	0,81	0,66	0,90	0,70
- od gruntów pod jeziorami	4,58	4,58	4,58	4,58	4,50
- od gruntów pozostałych	0,47	0,33	0,25	0,15	0,27
- od budynków mieszkalnych lub ich części	0,75	0,70	0,66	0,57	0,60
- od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	23,13	20,91	17,50	21,93	19,00
- od budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	4,70	4,70	4,70	3,75	4,02

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BIP.

Są one wyższe w relacji do gmin Gąsawa, Barcin i Łabiszyn, przez co z punktu widzenia zachęt dla prowadzenia działalności gospodarczej i potencjalnej bazy podatkowej, mogą oddziaływać negatywnie na łączną wielkość dochodów z tego tytułu.

Ponadto o łącznej wielkości dochodów z podatku od nieruchomości związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej w Gminie Żnin przesądza relatywnie niewielka liczba przedsiębiorstw. Ok. 5% łącznej liczby podmiotów gospodarczych decyduje o ok. 75% łącznej kwoty dochodów z tego tytułu. Jest to konsekwencja tego, że zdecydowaną większość przedsiębiorstw w Gminie Żnin należy do sektora MSP. Bardzo silne zróżnicowanie

wymiaru podatku od nieruchomości podmiotów gospodarczych za 2015 r. potwierdza współczynnik Giniego wynoszący 0,95[18].

Z danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin wynika, że poważnym problemem jest rosnący z roku na rok poziom zaległości podatkowych. Na koniec 2014 r. zaległości te wyniosły 10 862 531 zł, z czego ok. 70% stanowią zaległości z tytułu podatku od nieruchomości (ok. 5 mln zł od osób prawnych i 2 mln zł od osób fizycznych). Kwota zaległości generowana jest przez niewielką liczbę podatników. Relatywnie duży poziom zaległości podatkowych istotnie obniża skuteczność systemu windykacji. Problem jest złożony, gdyż zaległości podatkowe mogą być częściowo skutkiem pogarszającej się sytuacji finansowej podatników w warunkach dekoniunktury gospodarczej. Aczkolwiek dla pewnej grupy podatników unikanie płacenia podatków stało się pewnego rodzaju nawykiem. Kwestią dla głębszej diagnozy stanu zaległości może być problem zbyt wysokich stawek opodatkowania w Gminie Żnin.

Ważnym źródłem dofinansowania zadań inwestycyjnych są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Gmina Żnin w okresie 2004-2014 pozyskała niecałe 9 mln zł, co daje średnioroczną wartość ok. 1,2 mln zł dochodów z tego tytułu. Skuteczność w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych w ujęciu *per capita* jest przeciętna w porównaniu do innych gmin miejsko-wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego. W danym okresie przy udziale środków z UE zrealizowano następujące projekty:

- *Ochrona zlewni rzeki Gąsawki (etap 1)* – lata 2004-2006 - koszt 5 436 001,87 zł – dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ZPORR) 4 024 549,68 zł;
- *Ochrona zlewni rzeki Gąsawki (etap 2)* – lata 2007-2009 – koszt 4 416 507,09 zł – dofinansowanie z Funduszu Spójności (POIŚ) 1 995 269,58 zł;
- *Przebudowa ulicy Fabrycznej* – 2009 rok – koszt 1 435 418,19 zł – dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (RPO WK-P) 499 808,36 zł;
- *Przebudowa ulic w obszarze starówki miasta Żnina w ramach rewitalizacji obszaru miejskiego w Żninie* – lata 2009-2013 – koszt 14 331 525,64 zł – dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (RPO WK-P) 2 793 038,76 zł;

[18] Współczynnik jest statystyczną miarą nierówności. Przyjmuje on wartości od 0 do 1. Im wartość bliższa 1, tym silniejsze nierówności. Wartość 0 wystąpiłaby w przypadku identycznego wymiaru podatku dla każdego podmiotu. Z kolei wartość 1 oznaczałaby, że łączny wymiar podatku przypadałby na jednego podatnika.

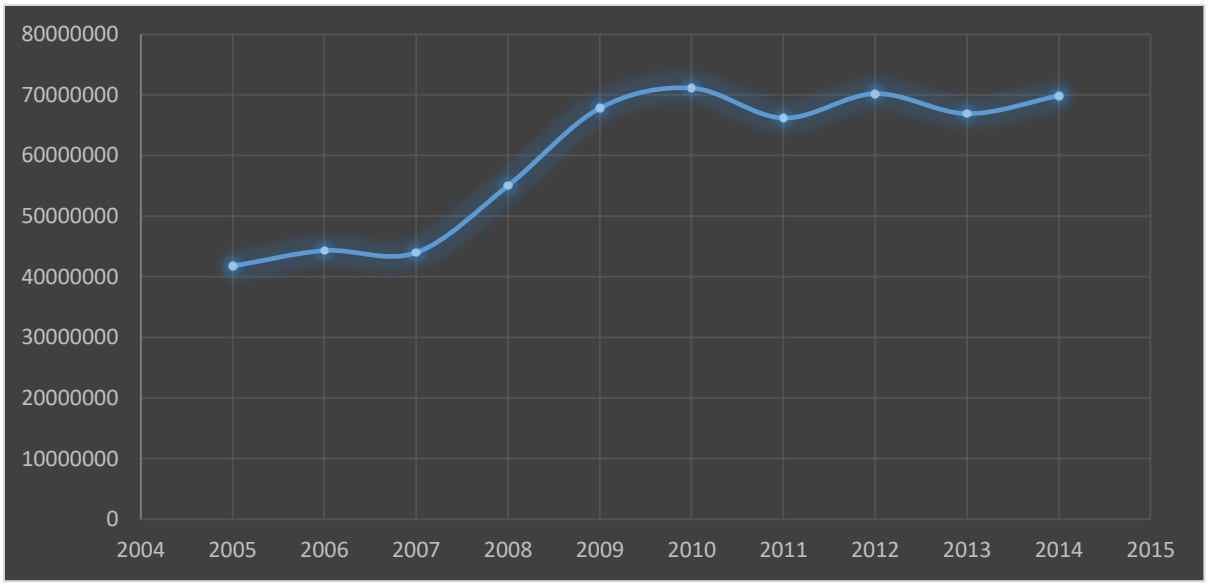
- *Przebudowa i modernizacja budynku Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żninie* – lata 2008-2011 – koszt 705 798,44 zł – dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (RPO WK-P) 454 868,98 zł;
- *Program Indywidualizacji Procesu Nauczania i Wychowania uczniów klas I-III* Szkół Podstawowych w Województwie Kujawsko-Pomorskim – lata 2010-2013 – koszt 264 917,00 zł – finansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego (POKL) 264 917,00 zł.

Strona wydatkowa budżetu gminy odzwierciedla środki publiczne, za pomocą których realizowane są jej zadania mające na celu zaspokajanie wspólnych potrzeb mieszkańców. Zasadniczo skala wydatkowania determinowana jest poziomem uzyskiwanych dochodów o czym mówi zasada równoważenia budżetu. Niemniej jednak jednostki samorządu terytorialnego mogą w danym roku budżetowym wydać więcej środków niż wynosi poziom dochodów. Nadwyżka wydatków nad dochodami budżetowymi, czyli deficyt musi być sfinansowany nadwyżką przychodów nad rozchodami budżetu przy spełnieniu określonych reguł fiskalnych określonych w ustawie o finansach publicznych.

W ślad za wzrostem dochodów budżetowych, poziom wydatków budżetu Gminy Żnin w okresie 2005-2014 zwiększał się. Na uwagę zasługuje zjawisko „falowania" wydatków w roku wyborczym i powyborczym. Skokowe zwiększenie wydatków odnotowano w latach 2006, 2010 i 2014, a następnie spadek ich poziomu zaobserwowano odpowiednio w roku 2007 i 2011 (rys. 11). Może to częściowo świadczyć o politycznym charakterze wydatkowania środkami publicznymi, co jest pewną regułą obserwowaną w większości jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Od 2009 r. obserwuje się względną stabilizację poziomu wydatków budżetu Gminy Żnin na poziomie ok. 70 mln zł rocznie. Dynamika wydatków istotnie spadła w porównaniu do okresu 2005-2008. Może być to skutek globalnego kryzysu finansowego, który ze sfery finansowej przeniósł się do sfery realnej gospodarki[19], a następnie w obliczu konieczności pobudzania koniunktury gospodarczej za pomocą ekspansywnej polityki fiskalnej przerodził się w kryzys finansów publicznych. Asekuracyjną i ostrożnościową postawę w zakresie polityki fiskalnej w tym okresie odnotowano także na szczeblu centralnym budżetu państwa.

[19] G.W. Kołodko zwraca uwagę na to, że skutki kryzysu przeniosły się ze sfery finansowej także do sfery społecznej. Zob. G. W. Kołodko, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2010.

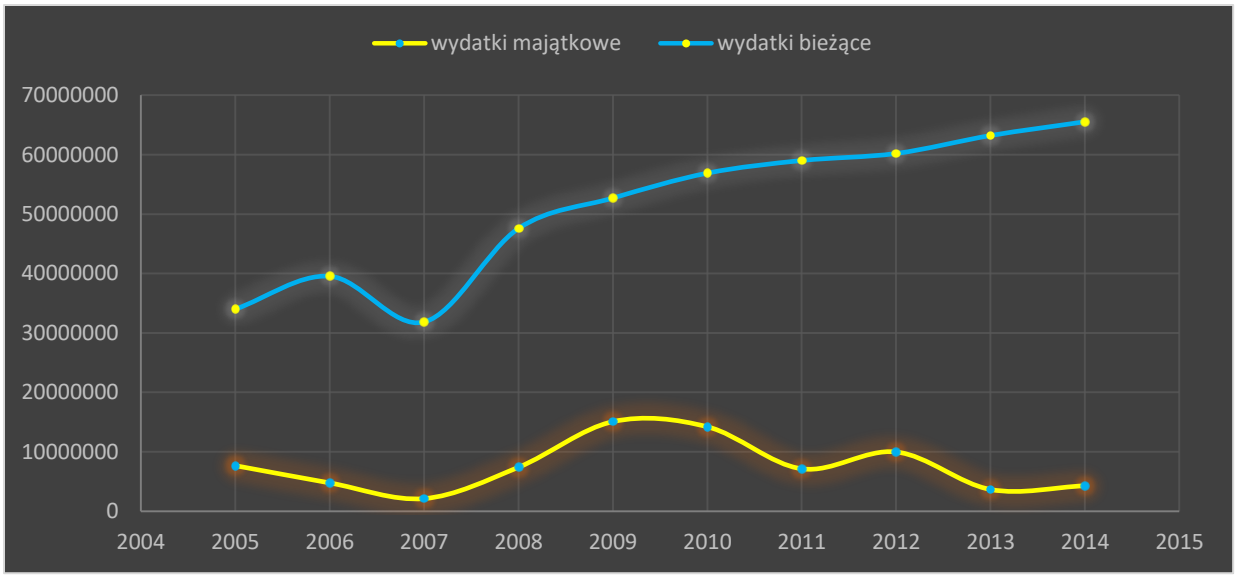


Rysunek 11. Poziom wydatków budżetu Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP.

Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim ze zwiększenia wydatków bieżących budżetu (rys. 12), co stanowiło konsekwencję poszerzania zakresu zadań realizowanych przez Gminę. Ekspansywność polityki budżetowej wymuszało także uczestnictwo Gminy w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na sfinansowanie zadań inwestycyjnych wymagających wkładu własnego.

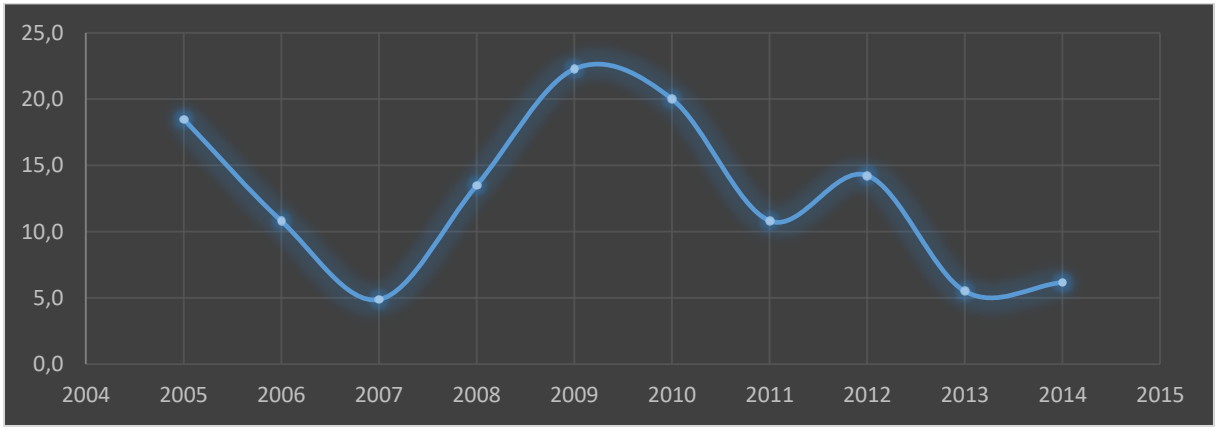
Z punktu widzenia perspektyw rozwojowych Gminy Żnin zaobserwowana tendencja wzrostu wydatków bieżących przy jednoczesnym spadku wydatków majątkowych jest niekorzystna. Wydatki inwestycyjne co do zasady są katalizatorem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Poprzez tzw. efekty mnożnikowe stymulują one koniunkturę gospodarczą także na szczeblu lokalnym. Odpowiednio wydatkowe środki na inwestycje sprawiają, że wracają one do budżetu w postaci wyższych dochodów w przyszłości. Dlatego zaobserwowana tendencja po stronie wydatkowej budżetu świadczy o jego konsumpcyjnym charakterze.



Rysunek 12. Poziom wydatków majątkowych i bieżących Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP.

Warunkiem koniecznym rozwoju społeczno-ekonomicznego jest realizowanie wydatków majątkowych (przede wszystkim inwestycyjnych) na poziomie co najmniej 20% wydatków ogółem. Gmina Żnin jedynie w latach 2009 i 2010 osiągnęła taki pułap (rys. 13). W latach 2013 i 2014 udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wyniósł jedyne 5%. Słabą stroną polityki inwestycyjnej w Gminie jest fakt, iż wydatki inwestycyjne dotyczą relatywnie dużej liczby niewielkich zadań inwestycyjnych realizowanych wieloetapowo w kolejnych latach.



Rysunek 13. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP.

Z przeprowadzonej analizy regresji liniowej z opóźnieniami czasowymi poziomu dochodów własnych w zależności od wydatków majątkowych dokonywanych w latach wcześniejszych wynika, że realizowane inwestycje w Gminie Żnin nie miały żadnego przełożenia na dynamikę dochodów własnych. Szacowany model dochodów własnych miał postać[20]:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 X_{t-2} + \beta_2 X_{t-1} + \beta_3 X_t + \varepsilon_t;$$

gdzie:

Y_t - poziom dochodów własnych w roku „t";

X_{t-2} - poziom wydatków majątkowych w roku „t-2" (dwa lata wstecz w relacji do dochodów własnych);

X_{t-1} - poziom wydatków majątkowych w roku „t-1" (rok wstecz w relacji do dochodów własnych);

X_t - poziom wydatków majątkowych w roku „t";

β ; β_1; β_2; β_3 - szacowane parametry modelu;

ε_t - składnik losowy w uwzględniający wpływ pozostałych czynników w okresie „t";

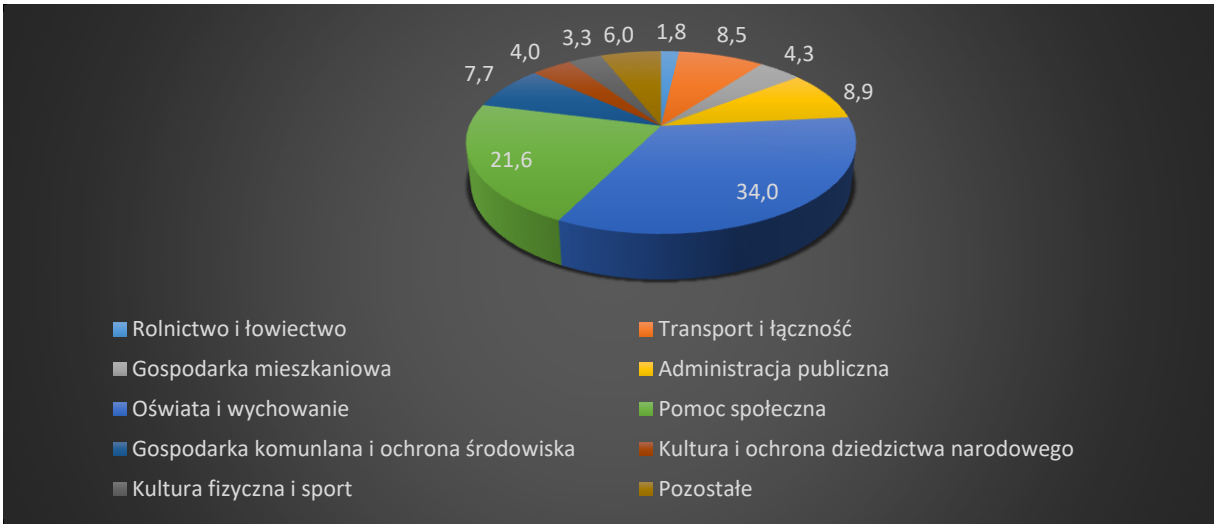
t – kolejne lata budżetowe.

Żadna ze zmiennych objaśniających modelu nie okazała się statystycznie istotna (test t Studenta na poziomie istotności 0,10). Oznacza to, że wydatki majątkowe realizowane w Gminie Żnin odpowiednio dwa lata, rok i w danym roku budżetowym nie wpływały w sposób znaczący na kształtowanie się dochodów własnych budżetu w okresie 2007-2014. Realizowane w Gminie Żnin inwestycje nie przekładały się na poziom dochodów własnych.

O sposobie realizacji potrzeb mieszkańców Gminy Żnin, oprócz poziomu wydatków, istotne znaczenie ma także struktura wydatków według klasyfikacji budżetowej. Struktura wydatków budżetu Gminy Żnin była w badanym okresie względnie stabilna. Jest ona pochodną zadań realizowanych przez Gminę. Odnotowane częściowe zmiany w strukturze wiązały się m.in. z realizacją projektów współfinansowanych z funduszy pochodzących z budżetu UE. Niewielkie zmiany były także efektem zmian zakresu działalności spółek komunalnych, a także były skutkiem zmian w agregacji poszczególnych wydatków klasyfikacji budżetowej.

[20] Szczegółowe dane analizy regresji przedstawiono w Załączniku nr 1.

Około 1/3 wydatków budżetu Gminy Żnin stanowią wydatki na oświatę i wychowanie (rys. 14). Kwota tych wydatków z roku na rok systematycznie zwiększa się. W 2005 r. wydatki te wyniosły 15 112 495 zł, a w 2014 r. – 24 723 886 zł.



Rysunek 14. Struktura wydatków budżetu Gminy Żnin wg działów klasyfikacji budżetowej (średnia za okres 2005-2014 w %)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP.

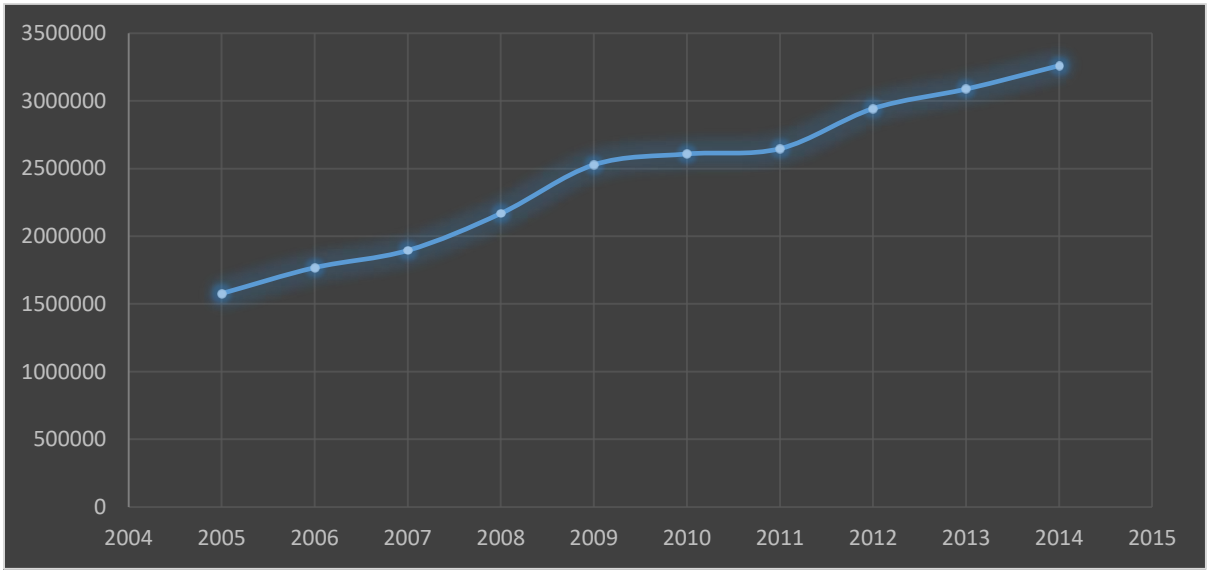
Oświata i wychowanie jest obszarem trwale deficytowym (nadwyżka wydatków nad dochodami), co jest zasadniczo tendencją ogólnokrajową. Wysokość subwencji oświatowej oraz innych dochodów działu „Oświata i wychowanie" jest permanentnie niższa od wydatków. Jest to konsekwencja dwóch jednoczesnych tendencji: niżu demograficznego oraz awansu zawodowego względnie stabilnej liczby nauczycieli. Coraz większy udział nauczycieli dyplomowanych w świetle przepisów karty nauczyciela generuje istotnie wysoki poziom wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowią prawie 70% łącznej kwoty wydatków na oświatę i wychowanie. Zmniejszająca się liczba uczniów sprawia, że jednostkowe wydatki stałe funkcjonowania placówek oświatowych rosną.

Przy czym warto podkreślić, że edukacji oraz istnieniu szkół nie można rozpatrywać jedynie przez pryzmat rachunku ekonomicznego. Szkoły są częstokroć w mniejszych miastach i wsiach, jedynym ośrodkiem kultury i miejscem spotkań dla danej społeczności. Utrzymanie

ich jest kwestią priorytetową także ze względów cywilizacyjnych[21]. Edukacja jest jednym z podstawowych instrumentów budowania spójności społecznej. Szkoły pełnią funkcję falochronu, chroniącego przed rozpadem społecznym i rodzinnym[22].

Pomoc społeczna stanowi ok. 1/5 budżetu Gminy Żnin. Skala potrzeb w tym zakresie zwiększa się co jest skutkiem rosnących nierówności dochodowych, zjawiska ubóstwa, dużego bezrobocia oraz tendencji starzenia się społeczeństwa. Zadania z tego zakresu realizowane są w Gminie przede wszystkim przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Żninie. MOPS realizuje zadania wynikające z ustawy o pomocy społecznej i innych ustaw. Ok. 40% wydatków w ramach pomocy społecznej stanowią zasiłki rodzinne.

Niecałe 9% wydatków budżetu stanowią wydatki na administrację publiczną, przy czym ponad połowę tych wydatków stanowią wynagrodzenia pracownicze wraz z pochodnymi. Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników Urzędu Miejskiego w Żninie wzrosły w badanym okresie dwukrotnie (z ok. 1,6 mln zł w 2005 r., do ok. 3,2 mln zł w 2014 r.). Średnioroczne tempo wzrostu tych wydatków w rozpatrywanym okresie wynosi ok. 8%.



Rysunek 15. Poziom wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników Urzędu Miejskiego w Żninie w latach 2005-2014 (w zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP.

[21] M. Kędzierski, *Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań edukacyjnych*, Warszawa 2013, s. 33.

[22] W. Kołodziejczyk, M. Polak, *Jak będzie zmieniać się polska edukacja? Wyzwania dla polskiej szkoły i ucznia*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011, s. 21.

Tak wysoka dynamika tej kategorii wydatków jest konsekwencją poszerzania zakresu zadań realizowanych przez JST w Polsce, przyrostu zatrudnienia, awansu zawodowego pracowników, podnoszenia ich kwalifikacji. Pytanie, czy rosnący poziom wydatków na wynagrodzenia w Urzędzie Miejskim w Żninie jest skorelowany ze wzrostem wydajności pracy rozumianej w JST jako skuteczności, efektywności i poprawy jakości pracy? Ważnym aspektem dbałości o jakość pracy Urzędu jest regulamin wynagrodzeń, który co do zasady powinien być środkiem motywacji do poprawy jakości pracy poprzez zorientowanie na efekty i wyniki pracy oraz na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników[23].

Wydatki na transport i łączność w Gminie Żnin stanowiły w okresie 2005-2014 przeciętnie ok. 8,5% wydatków ogółem. Ich poziom w poszczególnych latach analizowanego przedziału czasowego był silnie skorelowany z realizacją projektów unijnych związanych z poprawą infrastruktury drogowej. W 2010 r. wydatki na transport i łączność wyniosły 11 383 948 zł i były one najwyższe w badanym okresie. Skokowy przyrost tej grupy wydatków wynikał z przesunięcia czasowego części inwestycji zaplanowanych na 2009 r.

W strukturze wydatków budżetu Gminy Żnin na uwagę zasługuje niewielki udział wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego – ok. 4,0%, na kulturę fizyczną i sport - ok. 3,3%, a przede wszystkim wydatków na turystykę - zaledwie 0,03% wydatków ogółem średniorocznie w okresie 2005-2014. Wydaje się, że potencjał Gminy Żnin tkwiący w tych obszarach nie jest wystarczająco wykorzystany, a przecież turystyka w Gminie Żnin może być źródłem istotnych przewag komparatywnych.

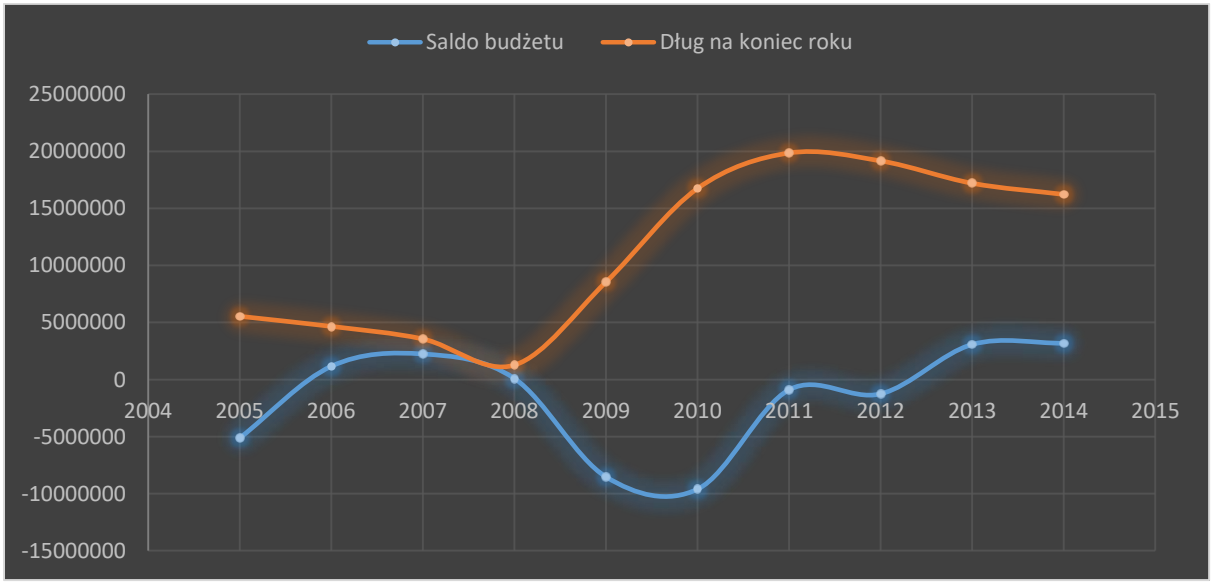
Zgodnie z zaplanowanym na 2015 r. budżetem Gminy Żnin, system gospodarki odpadami[24] ma wygenerować deficyt wynoszący 893 006 zł. Planowane dochody z tytułu opłat za śmieci wynoszą 2 008 800 zł, natomiast planowane wydatki – 2 901 806 zł (gdzie kwota 2 788 000 zł, to wydatki za usługę dla wykonawcy). W świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uchwalane przez Radę Miejską stawki opłat za odpady powinny zapewnić zbilansowanie dochodów i wydatków. Deficyt w tym obszarze w budżecie Gminy Żnin oznacza konieczność dofinansowania innymi źródłami, co nie jest zgodne z regulacjami prawnymi.

[23] Analizę systemu wynagrodzeń w Urzędzie Miejskim w Żninie przeprowadzono w dalszej części opracowania.

[24] Na terenie Gminy Żnin funkcjonuje zakład spółki NOVAGO. Spółka specjalizuje się w nowoczesnym gospodarowaniu odpadami komunalnymi. Zakład I został uruchomiony w 2010 r. i obejmuje instalację do produkcji paliwa alternatywnego RDF. Uzupełnieniem zakładu jest składowisko. Zakład II został uruchomiony w 2012 r. i obejmuje instalację mechaniczno-biologicznego przetwarzania, a od kwietnia 2015 r, także bioreaktor, http://www.novago.pl/article/novago.

Zgodnie z regulacjami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[25], gminy mają prawo dysponowania własnych zasobów finansowych, a ich wysokość powinna być adekwatna do zakresu przyznanych kompetencji. Przy czym nie ma możliwości, aby jednostka samorządu terytorialnego funkcjonowała na zasadzie samofinansowania, stąd konieczność zasilania środkami o charakterze zewnętrznym (w tym kredytami, pożyczkami, czy też emisją obligacji)[26]. Realizacja zadań gminy w niektórych latach wymaga ponoszenia wyższych wydatków od uzyskiwanych dochodów. Wówczas nadwyżka wydatków nad dochodami musi być sfinansowana nadwyżką przychodów nad rozchodami. Deficyt budżetowy oznacza konieczność zadłużania się. Dlatego też ważnym aspektem zdrowej polityki finansowej każdej gminy jest zarządzanie długiem.

Gmina Żnin w badanym przedziale czasowym przeplatała okresy wygenerowanej nadwyżki budżetowej z okresami deficytu budżetowego. Największy poziom deficytu budżetowego odnotowano w latach 2009 i 2010 (rys. 16), czyli w okresie realizacji dużych zadań inwestycyjnych dofinansowanych środkami budżetu UE wymagających wkładu własnego Gminy.



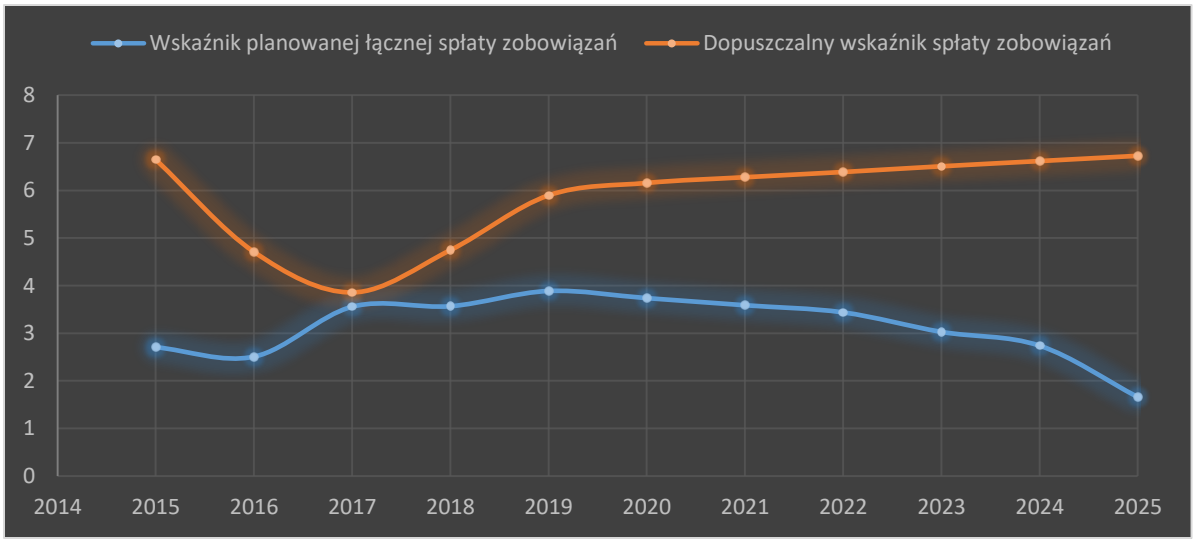
Rysunek 16. Saldo budżetu oraz poziom długu Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w zł)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Żnin, BIP.

[25] Art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.
[26] K. Peter-Bombik, A. J. Kożuch, *Efektywne zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, Katowice 2014, s. 248-249.

Realizacja projektów inwestycyjnych finansowanych częściowo ze środków z budżetu UE po 2008 r. wymagała wkładu własnego Gminy, co wiązało się z koniecznością zadłużenia. Poziom zadłużenia Gminy Żnin w latach 2008-2011 istotnie zwiększył się. Przy czym Gmina Żnin spełniała w całym okresie ustawową regułę fiskalną dotyczącą poziomu zadłużenia. Przed 2014 r. JST w Polsce miały narzucony przez ustawę limit zadłużenia wynoszący 60% dochodów ogółem, a koszty obsługi zadłużenia (czyli raty z odsetkami) nie mogły przekroczyć 15% dochodów ogółem. W związku z ekspansywną polityką inwestycyjną Gminy Żnin w latach 2009- 2011 r., maksymalny poziom zadłużenia w relacji do dochodów ogółem Gminy Żnin był najwyższy w 2011 r. i wyniósł 30,4% dochodów ogółem. Zatem można stwierdzić, że w świetle starych regulacji prawnych zadłużenie Gminy Żnin kształtowało się na bezpiecznym i dalekim od ustawowych limitów poziomie. Pytanie, czy przyjęcie tak ostrożnej polityki fiskalnej było korzystne z punktu widzenia potencjału rozwojowego Gminy Żnin.

Od 2014 r. w JST w Polsce obowiązuje nowa reguła fiskalna, tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia. Zgodnie z tą regulacją, organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu w przypadku, gdy relacja przypadających na dany rok spłat rat kredytów i pożyczek (wraz z wykupem obligacji) łącznie z odsetkami do dochodów ogółem przewyższy średnią arytmetyczną z 3 ostatnich lat relacji nadwyżki bieżącej (nadwyżka dochodów nad wydatkami bieżącymi) dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem[27]. Według danych Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Żnin na lata 2015-2025 reguła ta jest zachowana (rys. 17).

[27] J. Kotlińska, *Finanse powiatów w świetle ustawy o finansach publicznych*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Wydawnictwo KPSW w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2009, s. 67.



Rysunek 17. Reguła fiskalna dla Gminy Żnin według Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2025 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Budżetu Gminy Żnin na 2015 r., BIP.

Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań jest wyższy od wskaźnika planowanych spłat zobowiązań (wraz z odsetkami) w całym okresie. Przy czym reguła ta dla 2017 r. jest na granicy spełnienia. Jest to niewątpliwie słabość systemu zarządzania długiem. Przy relatywnie niskim poziomie zadłużenia (ok. 20% dochodów ogółem) ryzyko niespełnienia limitu zadłużenia liczonego dla 2017 r. wynika z niewłaściwego ustalenia harmonogramu spłat pożyczek i kredytów w czasie.

Zauważmy, że przyjęcie proinwestycyjnej polityki fiskalnej polegającej na zwiększaniu udziału inwestycji w budżecie sprzyja spełnianiu nowej reguły fiskalnej. W warunkach wzrostu poziomu wydatków inwestycyjnych kosztem oszczędności w wydatkach bieżących zwiększa się nadwyżka bieżąca sprawiając, że następuje „rozwarcie nożyc", czyli zwiększenie odchylenia między dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań, a wskaźnikiem planowanej łącznej spłaty zobowiązań. Wzrostowa tendencja dochodów ogółem w czasie również przyczynia się do łagodzenia reguły fiskalnej dla danej JST. Konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia umożliwia JST finansowanie inwestycji przychodami (kredytów, pożyczek czy też emisją obligacji). Kluczowe znaczenie w zarządzaniu długiem ma właściwe rozłożenie w czasie spłat przychodów wraz z odsetkami. W Gminie Żnin istnieje przestrzeń dla sięgnięcia po instrumenty dłużne (obligacje, czy też kredyty i pożyczki), które mogłyby sfinansować kluczowe inwestycje w regionie.

4. Podsumowanie diagnozy obszaru EKONOMIA

Podejmując próbę wejścia na ścieżkę zrównoważonego rozwoju należy jak najpełniej wykorzystać szanse płynące z makrootoczenia oraz potencjały endogeniczne tkwiące w sile ekonomicznej Gminy Żnin. Należy odpowiednio neutralizować zagrożenia rozwoju oraz redukować słabe strony ekonomicznej charakterystyki Gminy Żnin w latach 2015-2020.

Na podstawie przeprowadzonych wyżej badań szansą jaką należy wykorzystać w drodze do rozwoju społeczno-ekonomicznego Gminy jest dostęp do funduszy unijnych w ramach nowej perspektywy (tab. 5). Gmina Żnin musi poprawić skuteczność w pozyskiwaniu środków unijnych eksponując przede wszystkim unikatowość i innowacyjny charakter realizowanych projektów. Jak pokazało poprzednie „rozdanie" środków unijnych w Gminie Żnin po 2009 r. nastąpiła intensyfikacja działań inwestycyjnych, choć nie zawsze ich realizacja spełniła oczekiwania mieszkańców Gminy Żnin. W procesie pozyskiwania środków unijnych należy zatem dokonywać rzetelnej i opartej na rozpoznaniu potrzeb mieszkańców Gminy Żnin selekcji dostępnych funduszy unijnych.

Realizacja projektów wspartych środkami z budżetu unijnego wymaga wkładu własnego. W warunkach deficytu budżetowego każdy wzrost wydatków finansowany jest za pomocą przychodów do budżetu (kredyty, pożyczki, czy też emisja obligacji). Aktualnie mamy do czynienia z rekordowo niskimi stopami procentowymi na rynku. Jest to przejaw ekspansywnej polityki pieniężnej NBP mający zapobiegać zjawisku deflacji w gospodarce oraz stymulować koniunkturę gospodarczą. Niskie stopy procentowe stwarzają możliwość pozyskania „taniego pieniądza", co jest niewątpliwie szansą na realizowanie większych inwestycji finansowanych kapitałem obcym. W świetle aktualnych trendów i zapowiedzi Rady Polityki Pieniężnej w Polsce w kolejnych latach możliwy jest niewielki wzrost stóp procentowych, aczkolwiek wydaje się, iż nie będzie on wysoki.

Proinwestycyjne nastawienie polityki budżetowej umożliwia obowiązująca od 2014 r. w Polsce reguła fiskalna. Konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla JST „promuje" wzrost wydatków inwestycyjnych. Dodatkową szansą dla rozwoju ekonomicznego Gminy Żnin jest dynamicznie rozwijający się rynek nowoczesnych instrumentów finansowych. Wydaje się, iż warto skorzystać z zalet obligacji komunalnych[28]. Interesującym instrumentem jest tzw. leasing zwrotny środków trwałych JST. Daje on

[28] Szerzej na temat perspektyw wejścia Gminy Żnin na rynek obligacji w dalszej części opracowania.

możliwość poprawy reguły fiskalnej poprzez sprzedaż majątku przy jednoczesnej możliwości korzystania z niego. Za pomocą leasingu zwrotnego, leasingobiorca (Gmina) sprzedaje nabyte przez siebie środki inwestycyjne firmie leasingowej (sprzedaż majątku poprawiająca dopuszczalny wskaźnik zobowiązań w indywidualnym wskaźniku zadłużenia) z równoczesnym zastrzeżeniem dla siebie prawa do jego użytkowania w warunkach ustalonych w umowie leasingu.

Możliwość skorzystania z kapitałów obcych wzmacnia fakt, iż mocną stroną Gminy Żnin jest relatywnie niski poziom zadłużenia wynoszący ok. 20% dochodów ogółem. Z przeprowadzonej analizy wskaźnika zadłużenia Gminy Żnin wynika, że istnieje możliwość sięgnięcia po kredyty, pożyczki, czy też wyemitowanie obligacji. Realizacja odpowiednich inwestycji finansowanych przychodami budżetowymi może stanowić znaczący „zastrzyk" gotówki niezbędny dla rozwoju ekonomicznego Gminy Żnin. Pod warunkiem, że w sposób bezpieczny dla zachowania reguły fiskalnej ustalony zostanie harmonogram spłat kapitału obcego w czasie.

Tabela 5. Analiza SWOT obszaru „EKONOMIA"

SZANSE	ZAGROŻENIA
- dostęp do funduszy budżetu Unii Europejskiej; - niskie stopy procentowe na rynku; - dynamiczny rozwój nowoczesnych instrumentów finansowych; - decentralizacja uprawnień decyzyjnych w zakresie polityki budżetowej; - proinwestycyjna konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia	- kryzys finansów publicznych w Unii Europejskiej; - niepewna sytuacja makroekonomiczna w kraju i na świecie; - brak instytucjonalnego wsparcia dla sektora MSP; - coraz trudniejsza konkurencja w pozyskiwaniu funduszy unijnych
MOCNE STRONY	**SŁABE STRONY**
- względnie wysoki poziom dochodów budżetu ogółem; - relatywnie niski poziom zadłużenia	- nieobecność w strefie ekonomicznej; - brak terenów mogących pełnić funkcję stref inwestycyjnych; - zbyt silna dominacja terenów służących działalności rolniczej; - brak regionalnego programu pomocy inwestycyjnej; - względnie niski poziom przedsiębiorczości; - relatywnie niska rentowność przedsiębiorców;

	- względnie wysoki poziom obciążeń podatkowych przedsiębiorców; - wysoka stopa bezrobocia (w tym w szczególności bezrobocia długotrwałego); - relatywnie niska elastyczność rynku pracy (mała mobilność czynnika pracy); - niska samowystarczalność dochodowa Gminy (udział dochodów własnych w dochodach ogółem poniżej 50%); - budżet o charakterze „konsumpcyjnym" (bardzo niski udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu Gminy); - niska wartość średnia realizowanych inwestycji (dużo małych wieloetapowych inwestycji)

Źródło: Opracowanie własne.

Szansą dla rozwoju JST może być postępujący proces decentralizacji uprawnień decyzyjnych za pomocą poszerzanego zakresu tzw. władztwa podatkowego Gminy, powiększania zakresu zadań co stwarza możliwości wzrostu dochodów budżetu, a tym samym zwiększania wydatków, za pomocą których coraz pełniej zaspokajane są potrzeby społeczności lokalnej. Mocną stroną jeśli chodzi o ekonomiczny potencjał Gminy Żnin jest poziom dochodów budżetu ogółem oraz w ujęciu *per capita*. Budżet na poziomie ponad 70 mln zł w Gminie liczącej ok. 24 tys. mieszkańców jest wystarczający do tego, by skutecznie realizować rozwój ekonomiczny. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma odpowiednio ukierunkowane na rozwój wydatkowanie środków budżetu.

Słabością charakterystyki ekonomicznej Gminy Żnin jest jej względnie niska atrakcyjność dla inwestorów. Gmina Żnin nie znajduje się w żadnej strefie ekonomicznej (m.in. ze względu na brak terenów inwestycyjnych), stanowiącej dla potencjalnych inwestorów zachętę w postaci mniejszych obciążeń podatku dochodowego. Dodatkowo Gmina Żnin nie opracowała regionalnego programu pomocy inwestycyjnej, który co do zasady stanowi warunkowe i czasowe zwolnienie z podatku od nieruchomości. Warunkiem skorzystania z takiej pomocy jest realizacja inwestycji początkowej o określonej minimalnej wartości i przy jednoczesnym zwiększeniu zatrudnienia netto w określonym przedziale czasowym. Dodatkowo wysokie obciążenia podatkowe w relacji do stawek podatku od nieruchomości w porównaniu do gmin ościennych mogą być barierą dla wielu potencjalnych inwestorów, którzy mogliby uruchomić lub rozwijać działalność gospodarczą w Gminie.

W planie zagospodarowania przestrzennego dominują tereny rolnicze, co z punktu widzenia możliwości wzrostu dochodów własnych budżetu Gminy Żnin jest mankamentem (dochody podatkowe z działalności rolniczej w porównaniu działalności pozarolniczej są zasadniczo mniejsze).

Niski poziom przedsiębiorczości i niska rentowność podmiotów gospodarczych są istotną barierą rozwoju ekonomicznego Gminy przejawiającego się w poprawie sytuacji bytowej mieszkańców Gminy Żnin. Względnie niski poziom dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych tłumi istotnie popyt konsumpcyjny w Gminie Żnin. Głównym problem mieszkańców Gminy Żnin jest bezrobocie. Stopa bezrobocia ok. 20% rażąco hamuje potencjał ekonomiczny czynnika pracy. Sytuacji na rynku pracy nie ułatwia relatywnie niska jego elastyczność wynikająca z problemów strukturalnych, niskiej mobilności czynnika pracy. Istotnym mankamentem jest poziom bezrobocia długotrwałego. Osoby nim dotknięte istotnie obniżają skuteczność instrumentarium walki z bezrobociem. Powrót na rynek pracy takich osób jest istotnie utrudniony.

Słabą stroną sytuacji budżetowej Gminy Żnin jest mały udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Udział dochodów własnych poniżej 50% w budżecie należy zinterpretować jako relatywnie niski poziom samowystarczalności finansowej Gminy. Budżet Gminy Żnin jest w ponad połowie zasilany dochodami o charakterze zewnętrznym. Ponadto bardzo niski udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem świadczy o mało prorozwojowej polityce budżetowej w latach 2005-2014. Ten mankament polityki fiskalnej pogłębia fakt, że w Gminie Żnin realizowano wieloetapowo szereg małych inwestycji co może świadczyć o prymacie polityki nad podejściem ekonomicznym do budżetu władz lokalnych.

II. LUDZIE – POTENCJAŁ SPOŁECZNO-DEMOGRAFICZNY GMINY ŻNIN

1. Demografia

Liczba i struktura ludności przesądza w pewnym stopniu o potencjale społeczno-ekonomicznym gminy. Zmiany demograficzne wpływają m.in. na sytuację na rynku pracy, określają poziom i strukturę popytu konsumpcyjnego dla lokalnych przedsiębiorców oraz wpływają na sferę potrzeb społecznych ludności.

Liczba ludności w Gminie Żnin w latach 2009-2013 jest względnie stabilna. Przy czym od 2010 r. odnotowano nieznaczną tendencję spadkową (tab. 6). Według Banku Danych Lokalnych liczba ludności w Gminie Żnin w 2013 r. spadła o 1% w relacji do stanu z 2010 r. Przy czym należy zauważyć, że liczba ludności na obszarze wiejskim w Gminie Żnin wykazuje nieznaczną wzrostową tendencję. Może być to skutkiem obserwowanego w Polsce trendu osiedlania się ludności na terenach wiejskich w pobliżu miasta. Wynika to z względnie niskich kosztów budowy, czy też zakupu domów.

Tabela 6. Liczba ludności w Gminie Żnin w latach 2009-2013

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Gmina Żnin	24181	24667	24665	24607	24495
Żnin - miasto	14031	14381	14358	14281	14181
Żnin – obszar wiejski	10150	10286	10307	10326	10314

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, GUS.

Tendencja ta jest zbieżna z dynamiką liczby ludności w województwie kujawsko-pomorskim oraz w powiecie żnińskim. Przy czym tempo spadku liczby ludności w Gminie Żnin w porównaniu do województwa i powiatu jest nico wyższe. Spadek liczby ludności jest efektem oddziaływania wielu czynników, który odnotowuje się w skali całego kraju jak i w większości krajów UE. Wśród najważniejszych przyczyn wymienia się m.in. zmiany w sferze wartości, których odzwierciedleniem jest zmiana roli kobiety w życiu społecznym. Aktywność zawodowa matek i związana z tym potrzeba podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji wśród kobiet sprawia, że odnotowano zmianę modelu rodziny z 2+2 (dwoje rodziców i dwoje dzieci), na 2+1 (dwoje rodziców i jedno dziecko). Według danych GUS

z roku na rok systematycznie obniża się tzw. współczynnik dzietności[29], który w Polsce w ostatnich latach kształtuje się poniżej progu tzw. prostej zastępowalności pokoleń[30]. W procesie transformacji demograficznej obserwuje się zjawisko przechodzenia od ilości do „jakości" posiadanych dzieci[31]. Problem ten pogłębia względnie trudna sytuacja kobiet na rynku pracy. Niepewność ta, przy jednoczesnym zwiększaniu materialnych kosztów wychowania dzieci, nie sprzyja prokreacyjnym postawom w Polsce. Rynek pracy w Polsce jest mało elastyczny, a dotychczasowe narzędzia polityki pracy ułatwiające powrót kobiet rodzących dzieci na rynek pracy są nadal mało skuteczne.

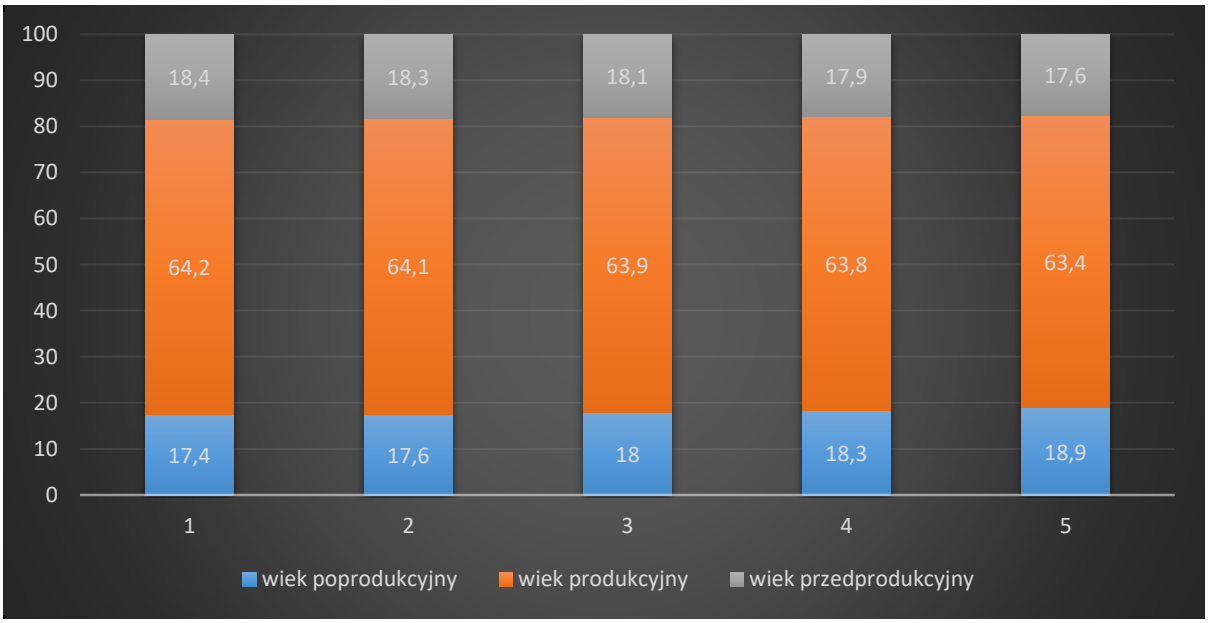
Malejąca liczba ludności w Gminie Żnin jest m.in. skutkiem ujemnego przyrostu naturalnego. W 2013 r. liczba osób zmarłych w porównaniu do liczby urodzeń była wyższa o 10. Silniejsze tempo spadku liczby ludności w Gminie w porównaniu do województwa może być efektem rosnącej mobilności czynnika pracy. Młodzi coraz lepiej wykształceni mieszkańcy Gminy Żnin emigrują do większych miast takich jak Poznań, czy Bydgoszcz. Potwierdza to fakt kształtowania się od 2009 r. ujemnego saldo migracji mieszkańców Gminy Żnin. Według Banku Danych Lokalnych w Gminie Żnin liczba emigrantów była wyższa o 95 od liczby imigrantów w 2013 r.

Problem spadku liczby ludności w Gminie Żnin może się pogłębiać w kolejnych latach. Świadczy o tym niekorzystna struktura ludności, w której obserwuje się zjawisko starzenia społeczeństwa. Zwiększa się relacja liczby ludności w wieku poprodukcyjnym do liczby ludności w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym. Udział liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w okresie 2009-2013 zwiększył się z 17,4% do 18,9% liczby ludności ogółem w Gminie Żnin. Natomiast zmniejsza się udział liczby osób w wieku zarówno produkcyjnym, jak i przedprodukcyjnym (rys. 18). Odzwierciedleniem tego zjawiska jest rosnący wskaźnik obciążenia demograficznego w Gminie Żnin. Podczas gdy w 2010 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało średnio niecałe 55 osób, w 2013 r. liczba ta wzrosła do prawie 58 osób.

[29] Liczba dzieci przypadająca średnio na 1 kobietę.

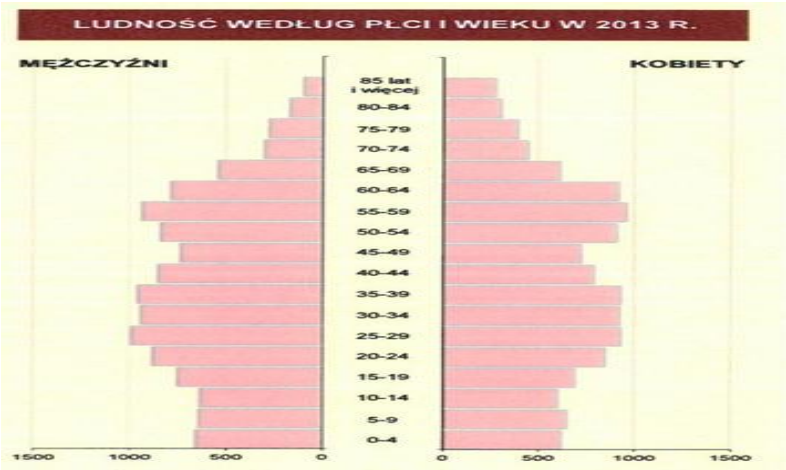
[30] Wskaźnik dzietności w Polsce od lat 90. XX w. kształtuje się poniżej 2,0.

[31] Zjawisko to w krajach rozwiniętych zaobserwował laureat Nagrody Nobla Gary S Becker, który wskazał, że dzieci na przestrzeni dziejów przestały być dla rodziców „dobrem inwestycyjnym" (siła robocza w dominującym w dawnych latach sektorze rolniczym), i stały się tzw. „dobrem konsumpcyjnym". Spadek liczby dzieci w warunkach bogacenia się ludności krajów rozwiniętych tłumaczył jako wzrost „popytu" na jakość wychowywanych dzieci. Zob. G. S Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990.



Rysunek 18. Struktura liczby ludności Gminy Żnin w latach 2009-2013 w przekroju ekonomicznych grup wiekowych
Źródło: Opracowanie na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tendencja ta poza spadkiem wskaźnika dzietności jest także efektem wydłużania się przeciętnego trwania życia. Zauważmy, że liczba ludności w wieku poprodukcyjnym jest większa od liczby osób w wieku przedprodukcyjnym w Gminie Żnin (rys 19).



Rysunek 19. Piramida demograficzna ludności Gminy Żnin w 2013 r.
Źródło: Opracowanie na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Taki kształt tzw. piramidy liczby ludności Gminy Żnin niemalże przesądza trend spadkowy liczby ludności w kolejnych latach, co potwierdzają prognozy GUS, według których liczba ludności w powiecie żnińskim w 2050 roku ma być mniejsza o ok. 15% w porównaniu

do stanu z 2014 r[32]. Gdyby podobna dynamika kształtowała się w Gminie Żnin, to liczba ludności na koniec 2050 r. wyniosłaby niecałe 21 tys., a w 2025 r. niecałe 24 tys.

Zmiany te należy uznać jako niekorzystne z punktu widzenia potencjału ekonomicznego Gminy Żnin. Niż demograficzny i starzenie się społeczeństwa nie pozostaną bez wpływu na zmianę struktury potrzeb mieszkańców Gminy Żnin. Odnotowane i prognozowane tendencje będą powodowały rosnące zapotrzebowanie na usługi dla starszych grup wiekowych takie jak usługi medyczne, czy też opiekuńcze. Można zatem oczekiwać zwiększania się wydatków na opiekę zdrowotną i sferę socjalną. Niż demograficzny pogłębi dodatkowo sytuację nauczycieli na rynku pracy.

2. Kapitał ludzki

Zgodnie z definicją OECD kapitał ludzki to wiedza, umiejętności, zdolności oraz inne właściwe jednostce atrybuty ułatwiające tworzenie osobistego, społecznego oraz ekonomicznego dobrostanu. Od lat 60. XX w. zaczęto dostrzegać, że kapitał ludzki to jeden z podstawowych czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Podstawową ideą integracji europejskiej jest proces konwergencji polegający na stopniowym wyrównywaniu poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego krajów członkowskich. Poprawę poziomu wykształcania i umiejętności uznaje się jako istotny czynnik ułatwiając proces przepływu wiedzy technologicznej z krajów wysoko rozwiniętych do krajów rozwijających się[33].

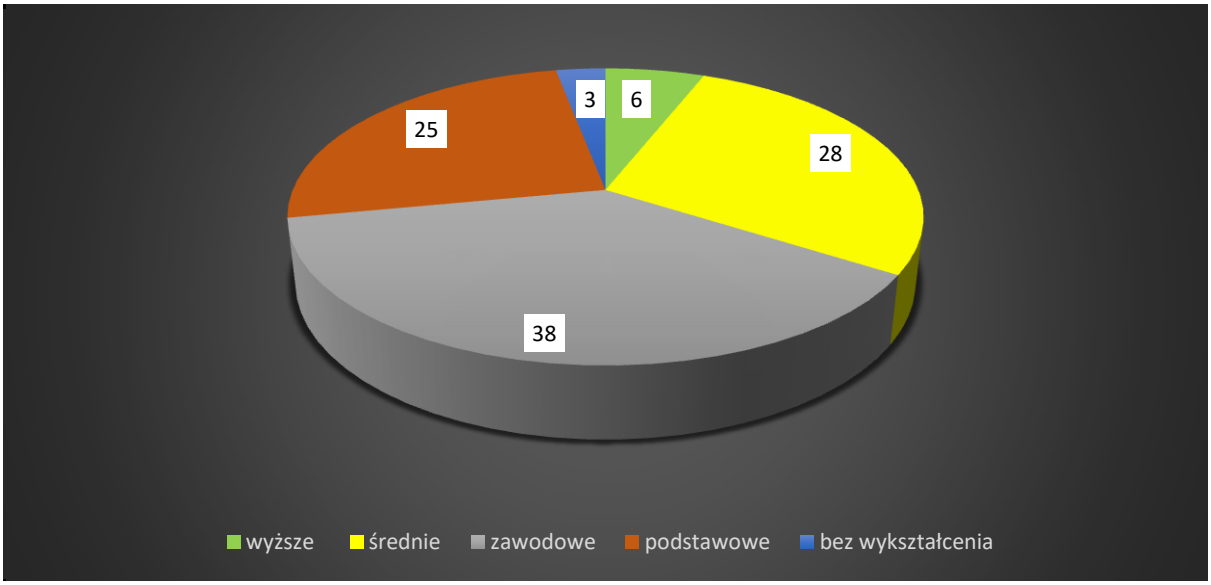
Wykształcenie jest wartością samą w sobie, która daje poczucie satysfakcji. Traktuje się je także jako dobro publiczne, gdyż jak pisał A. Sen „*Wykształcenie jest nie tylko korzyścią osoby je odbierającej, korzysta z niej także wspólnota*”[34].

Poprawa jakości kapitału ludzkiego jest jednym z priorytetów strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, gdyż poziom wykształcenia jego mieszkańców jest jednym z najniższych w Polsce.

Dokonując próby kwantyfikacji jakości kapitału ludzkiego w praktyce badawczej uwzględnia się poziom wykształcenia, kompetencje cywilizacyjne, znajomość języków

[32] GUS nie publikuje prognoz liczby ludności dla gmin.
[33] R. Barro, *Human Capital and Growth*, „The American Economic Review”, Vol. 91, No 2, 2001, s. 12-17.
[34] A. Sen, *Rozwój i wolność*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 147.

obcych, a także uczestnictwo w kształceniu ustawicznym i dokształcaniu[35]. W świetle badań ankietowych przeprowadzonych w czerwcu 2015 r. przez Urzędu Miejski w Żninie, ok. 6% ankietowanych mieszkańców Gminy Żnin legitymuje się wyższym wykształceniem (rys. 20). Jest to poziom o ok. 12 p.p. niższy od średniej krajowej. Ok. 28% ankietowanych posiada wykształcenie średnie. Co czwarty mieszkaniec Gminy Żnin ma wykształcenie podstawowe. Natomiast prawie 40% mieszkańców posiada wykształcenie zawodowe.



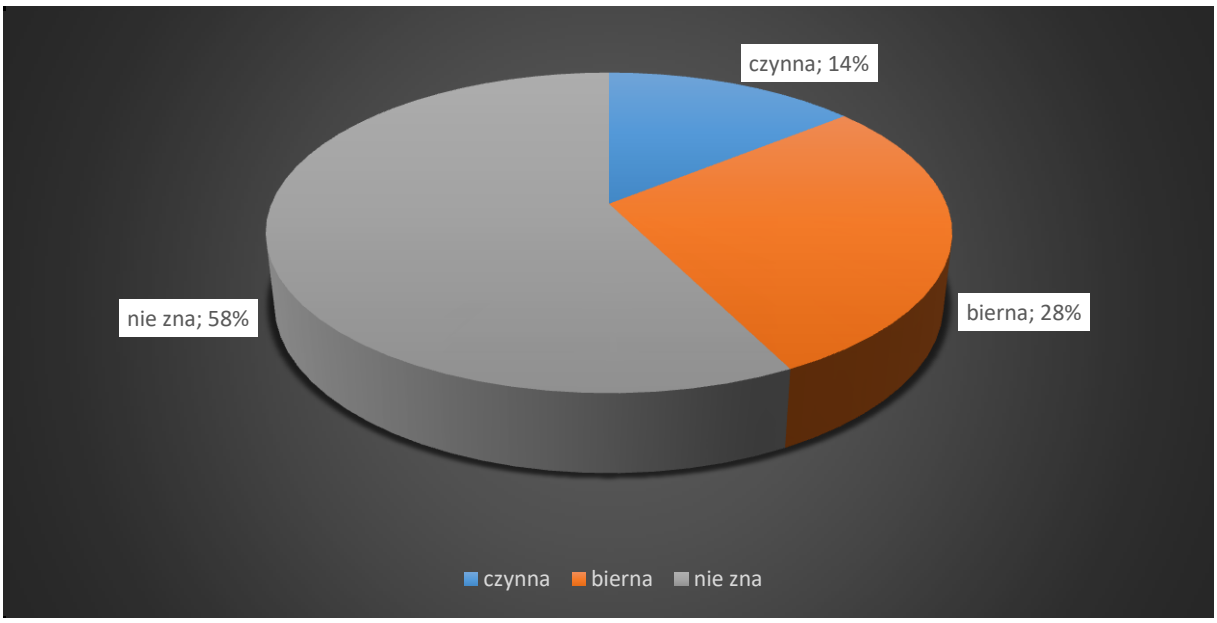
Rysunek 20. Struktura mieszkańców Gminy Żnin według poziomu wykształcenia w 2015 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego Urzędu Miejskiego w Żninie z 2015 r.

Taka struktura mieszkańców Gminy Żnin pod względem poziomu wykształcenia świadczy o zasadniczo niskiej jakości kapitału ludzkiego. Poprawa poziomu wykształcenia mieszkańców Gminy Żnin powinna zatem stanowić jeden z priorytetów strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Pod względem znajomości języków obcych sytuacja nie jest znacząco lepsza. Ponad połowa (58%) ankietowanych wskazała, że nie zna języka angielskiego. Dotyczy to przede wszystkim osób starszych. 14% badanych zadeklarowało czynną, a 29% bierną znajomość języka angielskiego. Można przypuszczać, że znajomość języka angielskiego w gminach ościennych i innych gminach miejsko-wiejskich w Polsce nie jest istotnie lepsza.

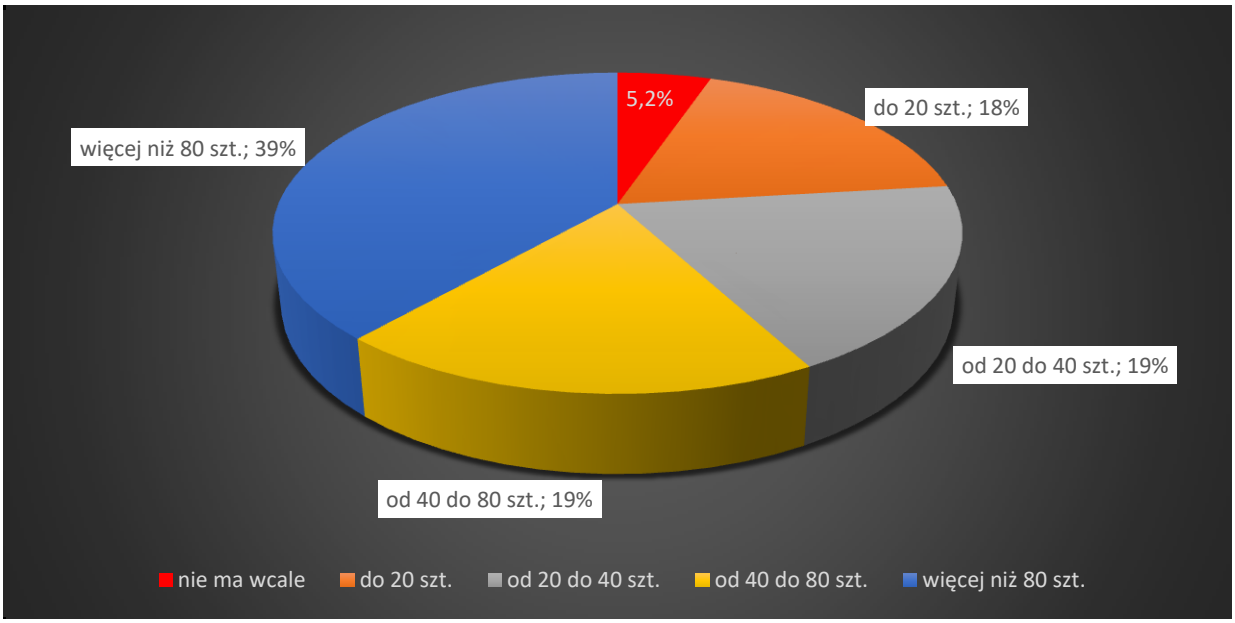
[35] Jest to zgodne z model CATPCA – modelem na podstawie, którego szacuje się syntetyczny wskaźnik jakości kapitału ludzkiego.



Rysunek 21. Znajomość języka angielskiego wśród mieszkańców gminy Żnin w 2015 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego Urzędu Miejskiego w Żninie z 2015r.

Wydaje się, że poziom erudycji mieszkańców gminy Żnin nie odbiega rażąco od średniej krajowej. Przy czym nadal ponad 5% ankietowanych wskazało, że nie posiada żadnej książki w domu (rys. 22). Prawie co piąty mieszkaniec gminy dysponuje liczbą książek mniejszą niż 20. Podobnie kształtuje się liczba ankietowanych posiadających w zbiorach domowej biblioteki od 20 do 40 książek, oraz od 40 do 80 książek. Pozytywnym aspektem jest fakt, iż 39% badanych wskazało, że posiada w domu zbiory biblioteczne w liczbie większej niż 80.



Rysunek 22. Ilość książek w domu w gospodarstwach domowych Gminy Żnin w 2015 r.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego Urzędu Miejskiego w Żninie z 2015r.

O jakości kapitału ludzkiego decyduje również stopień zaspokojenia potrzeb żywnościowych. Ankietowani mieszkańcy Gminy Żnin zadeklarowali, że realizują potrzeby żywnościowe przeciętnie w ok. 72,3%. Aż 65% badanych wskazało, że sytuacja w tym zakresie nie uległa poprawie w ciągu 4 ostatnich lat. Interpretując ten szacunek należy pamiętać, że ocena stopnia zaspokojenia potrzeb żywnościowych ma wymiar subiektywny. Względnie wysoki zadeklarowany poziom realizacji tych potrzeb nie musi oznaczać odżywiania się zgodnego z zaleceniami nauk o żywieniu[36].

Motywacja do samodoskonalenia leży w sferze wartości człowieka. Przy czym można mówić również o narzędziach stymulujących potrzebę podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji. Jednym z podstawowych motywatorów poprawy wykształcenia może być odpowiednio skonstruowany regulamin wynagrodzeń. Na podstawie danych osobowych oraz listy płac pracowników Urzędu Miejskiego w Żninie przeprowadzono badanie, w którym ustalono, czy obowiązujący regulamin premiuje płacowo wyższy poziom wykształcenia.

Na podstawie analizy regresji liniowej ze zmiennymi jakościowymi oszacowano model poziomu miesięcznego wynagrodzenia brutto pracownika Urzędu Miejskiego:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \beta_4 X_{4i} + \beta_5 X_{5i} + \varepsilon_i ;$$

gdzie:

[36] M. Gałązka, *Próba oszacowania stopnia zaspokojenia potrzeb żywnościowych w gospodarstwach domowych w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", IERiGŻ, Warszawa 2013, s. 88.

Y_i – miesięczne wynagrodzenie brutto pracownika UM w Żninie (zł),

X_{1i} – staż pracy w UM w Żninie (w latach),

X_{2i} – staż pracy ogółem (w latach),

X_{3i} – stopień wykształcenia (6 – doktor, 4 – magister, 3 – licencjat, 2 – średnie, 1 – zawodowe),

X_{4i} – zgodność kierunku wykształcenia ze stanowiskiem (2 – pełna zgodność, 1 – częściowa zgodność, 0 – brak zgodności),

X_{5i} – stanowisko według hierarchii zgodnej ze strukturą organizacyjną UM w Żninie (burmistrz, zastępca burmistrza, skarbnik, sekretarz, doradca, kierownik wydziału, główny specjalista, inspektor, podinspektor i inne;

$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$ - parametry modelu wynagrodzeń,

ε_i - składnik losowy.

Przeprowadzona analiza pozwoliła ustalić wpływ poszczególnych czynników na poziom miesięcznego wynagrodzenia brutto. Oszacowany model ma postać[37]:

$$\hat{Y}_i = 792{,}873 + 23{,}060 X_{2i} - 230{,}148 X_{4i} + 1071{,}30 X_{5i}$$

Współczynnik determinacji modelu wyniósł 82,7%. Oznacza to, że oszacowany model wyjaśnia w ok. 83% ogólną zmienności poziomu wynagrodzenia brutto pracownika Urzędu Miejskiego w Żninie. Świadczy to o dobrym dopasowaniu modelu do danych empirycznych, a tym samym o względnie wysokiej jego jakości poznawczej[38]. W świetle przeprowadzonego testu t-Studenta na poziomie istotności 0,10 ustalono, że staż pracy w Urzędzie Miejskim oraz zgodność kierunku wykształcenia z zajmowanym stanowiskiem nie determinują poziomu wynagrodzenia pracownika. Czynnikami, które w najistotniejszym stopniu decydują o wynagrodzeniu są kolejno: zajmowane stanowisko według hierarchii zgodnej ze strukturą organizacyjną Urzędu (X_{5i}), staż pracy ogółem (X_{2i}) oraz poziom wykształcenia (X_{4i}). Przy

[37] Szacunku modelu dokonano na podstawie danych 83 pracowników. Analizę regresji przeprowadzono za pomocą oprogramowania GRETL.

[38] Podstawowe założenia dotyczące składnika losowego takie jak homoskedastyczność i rozkład normalny są spełnione.

czym kierunek wpływu wykształcenia na poziom wynagrodzenia brutto jest niewłaściwy. Wraz ze wzrostem stopnia wykształcenia o jeden stopień, poziom wynagrodzenia zmniejsza się średnio o ok. 230,15 zł miesięcznie, *ceteris paribus*. Zależność ta może wynikać z faktu, iż młodsi pracownicy mają zasadniczo wyższe wykształcenie od pracowników starszych. Jest to zatem „wąskie gardło" systemu wynagrodzeń w Urzędzie Miejskim, gdyż nie występuje w nim premia za wykształcenie.

Wpływ pozostałych istotnych czynników wynagrodzenia jest racjonalny. Wraz ze wzrostem wagi stanowiska o jeden, poziom miesięcznego wynagrodzenia pracownika zwiększa się średnio o ok. 1071,30 zł, *ceteris paribus*. Z kolei wraz ze wzrostem stażu pracy ogółem pracownika o 1 rok, wynagrodzenie miesięczne wzrasta przeciętnie o ok. 23,06 zł, *ceteris paribus*.

3. Usługi społeczne

3.1 Edukacja

Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w wieku 3-6 lat wyniósł w Gminie Żnin 70,3% na koniec 2013 r. Jest to wynik nieco wyższy od średniej dla województwa kujawsko-pomorskiego. W powiecie żnińskim jedynie Gmina Barcin legitymuje się lepszym wynikiem w tym zakresie (ok. 80%). Przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, iż dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym jest więcej niż miejsc w przedszkolach i punktach przedszkolnych (w gminie Żnin 768 miejsc wobec liczby dzieci 1082). Na terenie Gminy Żnin nie funkcjonuje żadna zorganizowana forma opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobek, klub dziecięcy, itp.). Na terenie Gminy Żnin zamieszkuje nieco ponad 500 dzieci w wieku do 3 lat. Można zatem stwierdzić, że potrzeba funkcjonowania żłobków jest dość istotna.

Jeżeli chodzi o edukację w szkołach podstawowych i gimnazjalnych, na terenie Gminy Żnin funkcjonuje obecnie 10 szkól podstawowych oraz 5 gimnazjów. Efekt niżu demograficznego jest bardzo wyraźny, gdyż liczba uczniów w tych szkołach w gminie znacząco spada. Podczas gdy w 2005 r. do szkół podstawowych i gimnazjów uczęszczało odpowiednio 1865 i 1206 uczniów, to w 2013 r. odpowiednio 1456 i 766 uczniów (tab. 7).

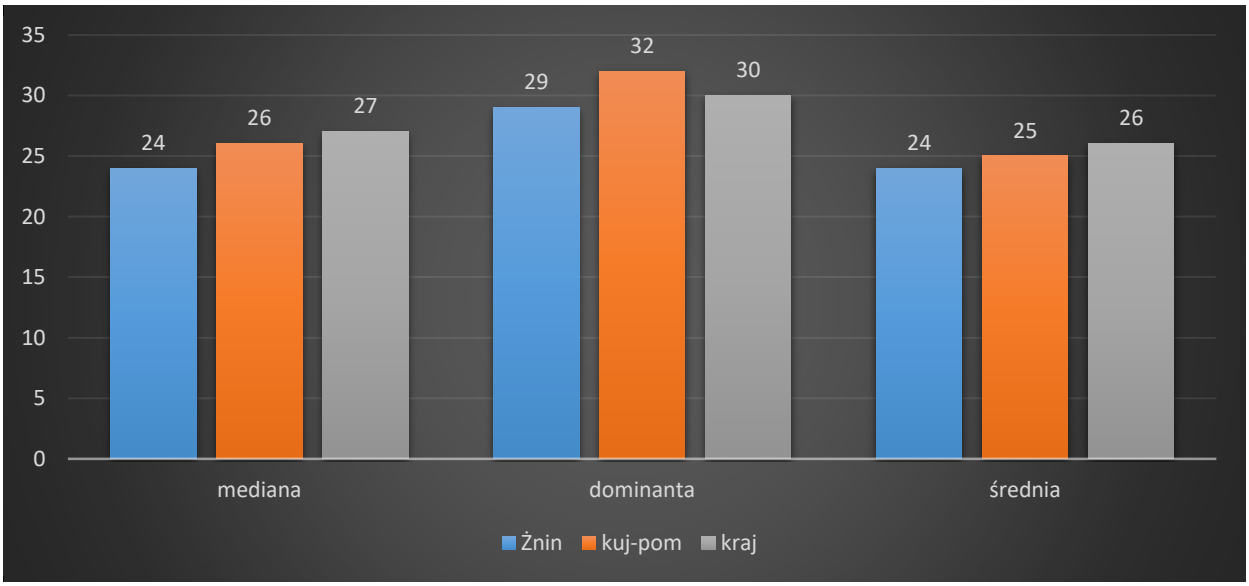
Tabela 7. Edukacja w szkołach podstawowych i gimnazjach w Gminie Żnin (stan na 2005, 2010 i 2013r.)

Gmina	Szkoły podstawowe			Liczba uczniów w szkołach podstawowych			Gimnazja			Liczba uczniów w gimnazjach		
	05	10	13	05	10	13	05	10	13	05	10	13
Żnin	11	10	10	1865	1505	1456	4	6	5	1206	931	766

Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.

Jest to znaczący spadek wynoszący ok. 36%. Zmniejszenie liczby uczniów w szkołach sprawia, że koszt utrzymania jednego ucznia znacząco wzrasta ze względu na relatywnie wysokie koszty stałe funkcjonowania szkół.

Kluczowym miernikiem efektywności nauczania w szkołach są wyniki egzaminów (rys. 23). Jeżeli chodzi o wyniki sprawdzianu uczniów klas szóstych szkół podstawowych z Gminy Żnin w 2014 r., to kształtują się one nieco poniżej średniej (mediany, dominanty oraz średniej arytmetycznej) liczonej dla województwa i kraju.

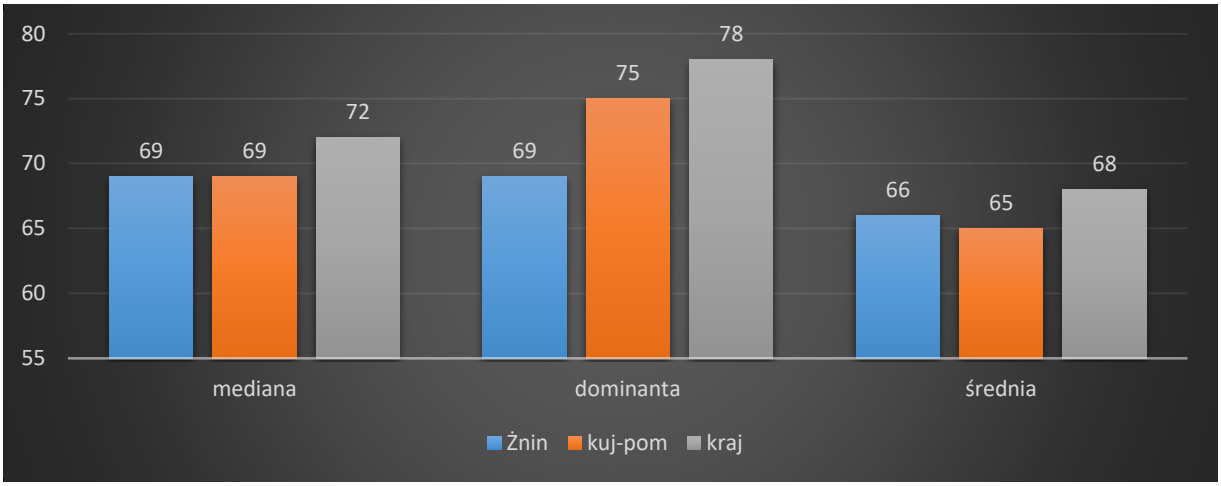


Rysunek 23. Wyniki sprawdzianu uczniów klas szóstych szkół podstawowych Gminy Żnin w 2014 r.

Źródło: Opracowanie na podstawie danych OKE Gdańsk.

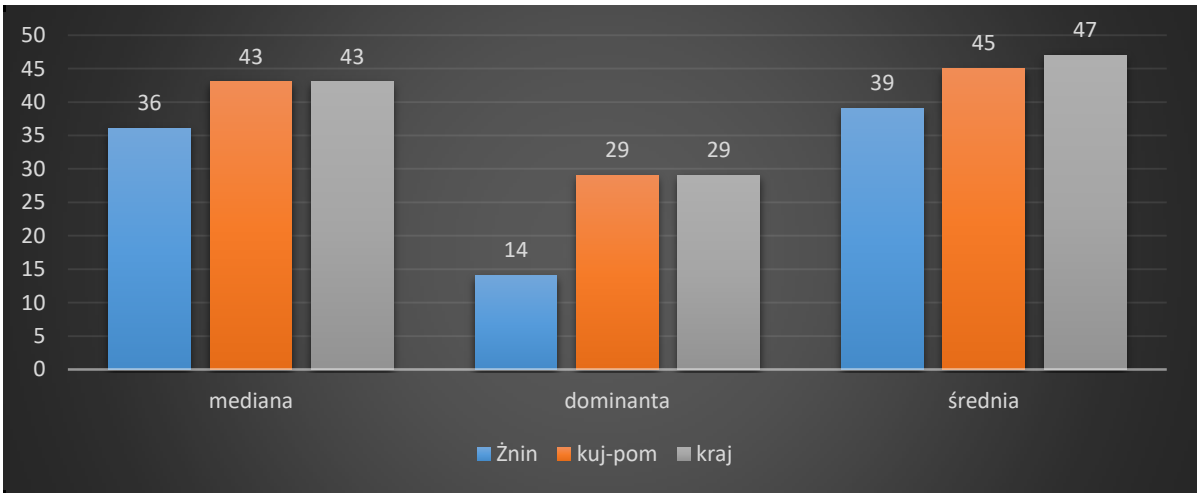
Jeżeli chodzi o rozkład wyników sprawdzianu, to w przypadku uczniów szkół podstawowych z Gminy Żnin, mamy do czynienia z rozkładem asymetrycznym. Odsetek uczniów uzyskujących tzw. wynik słaby wyniósł ok. 30%, a udział uczniów z wysokim wynikiem to ok. 12%. Rozkład wyników w skali ogólnokrajowej ma charakter rozkładu symetrycznego.

Egzaminy gimnazjalne uczniów szkół Gminy Żnin wypadły w 2014 r. nieco gorzej niż w województwie i w kraju. W przypadku egzaminu z języka polskiego, to średnia arytmetyczna uczniów Gminy Żnin była nieco wyższa od średniej w województwie kujawsko-pomorskim (w przeciwieństwie do poziomu dominanty tych wyników (rys. 24). Województwo kujawsko-pomorskie, jak i Gmina Żnin wypadły słabo na tle całego kraju. Rozkład tych wyników był również asymetrycznie prawostronny (przewaga słabych nad wysokimi wynikami).



Rysunek 24. Wyniki egzaminu gimnazjalnego z języka polskiego uczniów gminy Żnin w 2014 r. (w %)
Źródło: Opracowanie na podstawie danych OKE Gdańsk.

Podobnie ukształtowały się wyniki egzaminu z historii i wiedzy o społeczeństwie. Natomiast uczniowie Gminy Żnin uzyskali istotnie słabsze wyniki egzaminu z matematyki na tle średniej dla województwa kujawsko-pomorskiego i średniej krajowej (rys. 25).



Rysunek 25. Wyniki egzaminu gimnazjalnego z matematyki uczniów Gminy Żnin w 2014 r. (w %)
Źródło: Opracowanie na podstawie danych OKE Gdańsk.

Na słabszy wynik uczniów Gminy Żnin wpłynął duży odsetek uczniów, którzy uzyskali słaby wynik. Dominanta wyników tego egzaminu wyniosła zaledwie 14%, co znacząco rzutowało na niski poziom średniej arytmetycznej wyników z matematyki.

W Gminie Żnin w zakresie szkolnictwa ponadgimnazjalnego działają następujące szkoły:

- I Liceum Ogólnokształcące im. Braci Śniadeckich w Żninie (I LO Żnin);
- Zespół Szkół Ekonomiczno-Handlowych im. Komisji Edukacji Narodowej w Żninie (ZSEH Żnin);
- Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych im. Marii Karłowskiej w Żninie (ZSP Żnin);
- Zespół Szkół Specjalnych w Żninie (ZSS Żnin);
- Centrum Kształcenia Ustawicznego w Żninie (CKU Żnin) – szkoła dla dorosłych;
- Liceum Ogólnokształcące dla dorosłych „Albert" w Żninie – szkoła niepubliczna.

Najbardziej popularną formą kształcenia w szkołach publicznych dla młodzieży jest szkolnictwo zawodowe (zasadnicze szkoły zawodowe i technika). Uczniowie liceum stanowią ok. 1/3 ogólniej liczby uczniów. Do najpopularniejszych specjalizacji kształcenia zawodowego należą kierunki informatyczne, usługowe, mechaniczne oraz ekonomiczne. Oferta edukacyjna szkolnictwa zawodowego jest sukcesywnie wzbogacana o nowe kierunki kształcenia odpowiadające zapotrzebowaniu rynku pracy (budownictwo, logistyka, spedycja, reklama) oraz związane ze specyfiką rolniczą i walorami turystycznymi powiatu (obsługa turystyczna, żywienie i usługi gastronomiczne oraz rolnictwo)[39].

Zdawalność egzaminu maturalnego w 2014 r. uczniów Gminy Żnin kształtuje się poniżej średniej zarówno krajowej (82%), jak i średniej województwa kujawsko-pomorskiego (71%). Szczególnie słabe wyniki na maturze osiągają uczniowie z matematyki oraz języków obcych. Istotnie niska zdawalność dotyczy uczniów techników. Odpowiedzią szkół na potrzeby uczniów w zakresie kształcenia powinny być dodatkowe zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i rozwijające, szczególnie z zakresu kompetencji kluczowych (matematyka, języki obce, ICT, biologia itp.)[40].

[39] Strategia ORSG Powiat Żniński.
[40] Ibidem.

Mieszkańcy Gminy Żnin dość sceptycznie wypowiedzieli się w badaniu ankietowym na temat jakości kształcenia w placówkach oświatowych. W skali od 0 do 100% jakość placówek ocenili na poziomie 66,5%, co należy interpretować jako wynik przeciętny. Nieco ponad połowa ankietowanych stwierdziła, że jakość kształcenia nie uległa poprawie w ciągu ostatnich 4 lat.

Poza umiejętnościami i kwalifikacjami kadry pedagogicznej o efektach edukacyjnych decyduje również wyposażenie sal lekcyjnych i pracowni przedmiotowych. Na uwagę zasługuje niewystarczające wyposażenie szkół Gminy Żnin w multimedialne pracownie językowe. Stan techniczny i prawidłowe funkcjonowanie budynków oświatowych oraz obiektów sportowo-rekreacyjnych nadal wymaga doraźnych remontów i inwestycji.

Z badań prowadzonych przez pracowników Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Żninie wynika, że istotnymi problemami występującymi w szkołach Gminy Żnin są takie negatywne zjawiska wśród uczniów jak wzrost poziomu przestępczości i uzależnień, zaburzenia psychiczne i nerwicowe: lęki, depresje, fobie, ADHD, nerwice, upośledzenia, zaburzenia zachowania, zaburzenia w odżywianiu (anoreksja, bulimia), przewlekłe stany stresowe (PTSP) – zespoły stresu pourazowego, zaburzenia emocjonalne. Oprócz tego obserwuje się specyficzne rozwojowe zaburzenia uczenia się, złożone wady wymowy oraz opóźniony rozwój mowy, zaburzenia w rozwoju dzieci z niedosłuchem i wadą wzroku, zachowania niepożądane u dzieci (autoagresja, agresja, zachowania opozycyjno-buntownicze), brak zajęć rozwijających, zaburzone funkcje psychiczne dla małych dzieci, z np. obciążonym wywiadem okołoporodowym nie objętych jeszcze wychowaniem przedszkolnym. W związku z potrzebami środowiska lokalnego bardzo istnieje potrzeba uzupełnienia kwalifikacji pracowników poradni w zakresie terapii rodzin oraz integracji sensorycznej[41].

3.2 Pomoc społeczna

Na terenie Gminy działa Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Żninie, którego nadrzędnym celem jest udzielenie pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, tj. bezdomnym, bezrobotnym uzależnionym, ubogim, niepełnosprawnym, starszym oraz z osobami nieradzącymi sobie w sprawach opiekuńczo – wychowawczych. MOPS w Żninie realizuje zadania w formie zadań własnych gminy oraz zadań zleconych gminie.

[41] Ibidem.

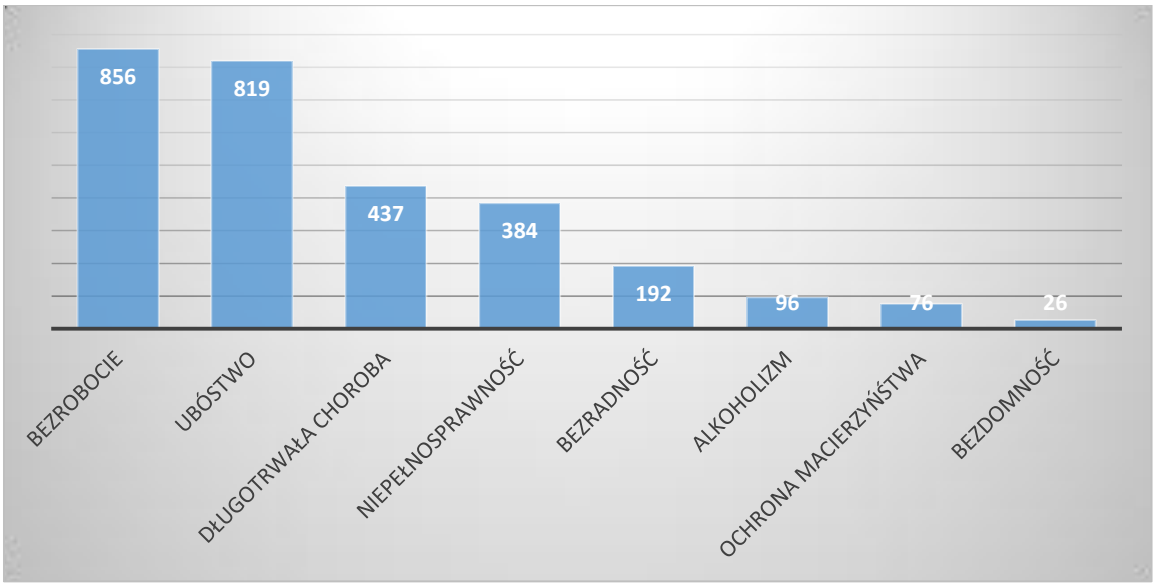
Tabela 8. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy w latach 2012-2014

Kategoria	2012	2013	2014
liczba rodzin	1250	1258	1186
liczba osób	3345	3330	3137

Źródło: Opracowanie na podstawie danych MOPS w Żninie

Skala korzystania z pomocy społecznej w Gminie Żnin to ok. 14% mieszkańców ogółem (tab. 8). Jest to potwierdzenie faktu, iż sytuacja dochodowa gospodarstw domowych w gminie nie jest najlepsza. Rozkład dochodów jest mocno asymetryczny prawostronnie. Dużo rodzin znajduje się w trudnej sytuacji materialnej.

Wśród przyczyn udzielania pomocy społecznej w analizowanym okresie dominują kolejno: bezrobocie, ubóstwo, długotrwała i ciężka choroba oraz niepełnosprawność (rys. 26). Niepokojącym sygnałem jest rosnąca skala alkoholizmu jako powodu uzyskiwania pomocy społecznej. Rozkład tych zjawisk jest podobny do sytuacji w województwie kujawsko-pomorskim.



Rysunek 26. Liczba rodzin według powodów ubiegania się o pomoc w Żninie w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MOPS w Żninie.

Jeżeli chodzi o formy pomocy realizowanej w ramach zadań zleconych Gminie w 2014 r., to 1495 rodzin skorzystało z zasiłków rodzinnych i świadczeń opiekuńczych, 181 rodzin skorzystało z funduszu alimentacyjnego, 70 osób otrzymało zasiłek dla opiekunów, oraz przyznano zapomogę z tytułu urodzenia dziecka rodzicom 206 dzieci. W zakresie zadań

własnych Gminy zrealizowano przede wszystkim wydatki w ramach Gminnego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dokonano odpłatności za pobyt w Domu Pomocy Społecznej oraz przeznaczono środki na wspieranie rodziny. Z wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego i urządzeń pomocniczych w 2014 r. skorzystało 317 osób.

W ramach realizacji gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy z roku na rok przeznacza się coraz więcej środków. Liczba rodzin objętych procedurą „Niebieska Karta" podwoiła się w 2014 r. w porównaniu do stanu z 2012 r. (2012 r. – 78 rodzin, 2013 r. – 133, a 2014 r. – 153).

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wyraźnie podzieliła kompetencje na samorząd gminny i powiatowy. Praca z rodziną biologiczną stanowi zadanie własne gminy i realizuje je MOPS. Jak stwierdza się w sprawozdaniu z działalności MOPS w Żninie, żeby system wspierania rodziny przyniósł pożądane efekty należy położyć szczególny nacisk na profilaktykę oraz pracę z rodziną biologiczną. Umieszczanie dziecka w pieczy zastępczej powinno być traktowane jako ostateczność, czyli po wykorzystaniu przez gminę wszelkich form wsparcia rodziny biologicznej.

MOPS w Żninie uczestniczy w programie „Pomoc Państwa w zakresie dożywiania". Program cieszy się dużą popularnością, propaguje zdrowie odżywianie się i stanowi jednocześnie istotną pomoc dla rodziny. W ramach tego programu pomocą objęto 1927 dzieci z przedszkoli i szkół.

W ramach instytucjonalnych formy pomocy społecznej na terenie Gminy Żnin funkcjonuje 1 spółdzielnia socjalna, 1 mieszkanie chronione, Klub Integracji Społecznej, Klub Seniora oraz Uniwersytet Trzeciego Wieku. W Gminie Żnin działają instytucje pomocy i wsparcia finansowane z budżetu gminy:

- Punkt Interwencji Kryzysowej w Żninie. W Punkcie Interwencji Kryzysowej swoje usługi świadczą: psycholog, radca prawy, terapeuta ds. przemocy w rodzinie, terapeuta ds. uzależnień. Istotną rolę w systemie poradnictwa odgrywają tutejsi specjaliści MOPS, którzy wspólnie z pracownikiem socjalnym i asystentem rodziny obejmują wsparciem wszystkie potrzebujące osoby i rodziny.
- Powiatowa wypożyczalnia sprzętu rehabilitacyjnego i urządzeń pomocniczych w Żninie.
- Zespół Interdyscyplinarny, który realizuje zadania wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc.

- Świetlica Opiekuńczo-Wychowawcza nr 1 w Żninie z filiami realizuje gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień (filie - w Paryżu, Brzyskorzystewku, Cerekwicy, w Jadownikach Ryc., Bożejewiczkach).
- Placówka wsparcia dziennego - Świetlica Opiekuńczo-Wychowawcza Nr 2 w Żninie.
- Stołówka – jadłodajnia w Żninie.

4. Podsumowanie diagnozy obszaru LUDZIE

Tabela 9. Analiza SWOT obszaru „LUDZIE"

SZANSE	ZAGROŻENIA
- rosnący odsetek mieszkańców znających język angielski; - bogata oferta szkoleniowa na rynku z dofinansowaniem z funduszy unijnych; - pozytywne zmiany modelu kształcenia w kierunku elastycznego dopasowywania do potrzeb rynku pracy; - postęp techniczny w zakresie multimedialnych narzędzi edukacji	- niż demograficzny (zmiana modelu rodziny i spadek dzietności kobiet) - starzenie się społeczeństwa - coraz większa liczba uczniów zdolnych podejmujących naukę w szkołach bydgoskich; - rosnąca emigracja mieszkańców o wysokich kwalifikacjach; - rosnąca skala zaburzeń nerwicowych i psychicznych wśród młodzieży; - rosnąca skala problemów w obszarze uzależnień wykluczenia społecznego i patologii społecznych;
MOCNE SRONY	**SŁABE STRONY**
- względnie dobre zaplecze instytucjonalne w zakresie pomocy społecznej; - relatywnie wysoka jakość kadry pedagogicznej; - wystarczająca jakość infrastruktury sportowej w szkołach	- słabsze wyniki egzaminacyjne uczniów szkół podstawowych i gimnazjum w relacji do średniej krajowej i województwa kujawsko-pomorskiego; - nadal niski poziom laureatów olimpiad przedmiotowych na tle innych gmin miejsko-wiejskich; - brak żłobków; - niewystarczające wyposażenie sal lekcyjnych lub brak multimedialnych sal do nauki języka obcego; - relatywnie niska jakość kapitału ludzkiego; - niski udział osób z wykształceniem wyższym; - mała skala znajomości języka angielskiego - niski poziom erudycji; - niedostosowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy - braki w dostosowaniu budynków użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych; - brak wystarczającej ilości miejsc do opieki nad osobami starszymi, niepełnosprawnymi i zależnymi - wadliwy system wynagrodzeń pracowniczych (UM Żnin)

Źródło: Opracowanie własne.

III. ŚRODOWISKO NATURALNE – POTENCJAŁ TURYSTYCZNY GMINY ŻNIN

1. Zasoby środowiska przyrodniczego[42]

Gmina Żnin usytuowana jest na Równinie Żnińskiej charakteryzującej się licznymi lodowcowymi formami marginalnymi i rozciętym systemem dolin rynnowych i rzecznych. Obszar gminy Żnin jest mało zróżnicowany. W krajobrazie dominują dwa wzgórza morenowe: pomiędzy Gorzycami, Dochanowem i Słabomierzem oraz w okolicy Brzyskorzystewka zwane Górą Św. Anny.

Gmina Żnin znajduje się w zasięgu oddziaływania klimatu przejściowego charakterystycznego dla całego Niżu Polskiego. Warunki klimatyczne Gminy charakteryzują się średnioroczną temperaturą powietrza wynoszącą 7,5°C. Do najcieplejszych miesięcy należy lipiec (17,7°C), a do najzimniejszych luty (-3,2°C). Długość lata oraz zimy wynosi ok. 90 dni, a okres wegetacyjny ok. 220 dni. Długość zalegania pokrywy śnieżnej wynosi ok. 60 dni w roku. Przeważają wiatry zachodnie. Ponadto, Gmina usytuowana jest w obszarze, gdzie opady atmosferyczne należą do najmniejszych w kraju (ok. 500 mm).
Na obszarze Gminy panują korzystne warunki pod względem wietrzności.

Ze względu na brak znaczących zakładów przemysłowych oraz na typowo rolniczo-rekreacyjny charakter Gminy na analizowanym obszarze nie występują uciążliwe źródła emisji zanieczyszczeń gazowych oraz pyłowych przedostających się do powietrza atmosferycznego. Głównym źródłem zanieczyszczeń są emisje pochodzące z gospodarstw domowych, których wysokość wzrasta zwłaszcza w okresie grzewczym (zimowym). Zdecydowana większość gospodarstw domowych do ogrzewania używa paliw stałych, głównie węgla kamiennego. Drugim znaczącym źródłem wpływającym na pogorszenie jakości powietrza atmosferycznego są zanieczyszczenia pochodzące ze źródeł komunikacyjnych.

Położenie Gminy w sąsiedztwie ważnych szlaków komunikacyjnych, tj. droga krajowa Nr 5 oraz droga wojewódzka Nr 251 sprawia, że w pobliżu niniejszych dróg stan powietrza atmosferycznego może się pogarszać, zwłaszcza w okresie letnim, kiedy to ruch samochodowy jest wzmożony, a także ze względu na tendencje związane z posiadaniem coraz większej ilość samochodów.

[42] Materiał Strategii Rozwoju Gminy Żnin opracowany przez WESTMOR.

Sieć hydrograficzną Gminy Żnin stanowi przede wszystkim rzeka Gąsawka (lewostronny dopływ Noteci) wraz z licznymi jeziorami o zróżnicowanej powierzchni. Jeziora na terenie Gminy zajmują powierzchnię 1362,70 ha, co stanowi 5,5% powierzchni gminy. Na terenie gminy zlokalizowane są następujące jeziora: Jezioro Dobrylewskie, Jezioro Sobiejuskie, Jezioro Kaczkowskie, Jezioro Żnińskie Duże, Jezioro Żnińskie Małe, Jezioro Kierzkowskie, Jezioro Ostrowieckie, Jezioro Skarbieńskie, Jezioro Weneckie, Jezioro Biskupińskie. Jezioro Skrzynka, Jezioro Gwiazda.

Według badań RZGW w Poznaniu Gmina Żnin nie jest zagrożona występowaniem zjawisk powodziowych. Wody podziemne to głównie piętra czwartorzędowe i trzeciorzędowe. Główny zbiornik wód podziemnych znajduje się w północno – wschodniej część Gminy GZWP nr 142 „Zbiornik międzymorenowy Inowrocław – Dąbrowa". Miasto zaopatrywane
jest w wodę ze zbiornika GZWP nr 143 „Subzbiornik Inoworocław- Gniezno".

Na terenie Gminy Żnin znajduje się częściowo obszar Natura 2000 „Ostoja Barcińsko–Gąsawska" (PLF040028), który należy do jednego z największych na Pałukach kompleksu leśnego otaczającego rynnę wraz z licznymi jeziorami połączonymi Gąsawką i Notecią. Na obszarze występują m. in. bóbr europejski, wydra czy kumak nizinny.

Na obszarze Gminy istnieją takie formy przyrody jak:

- obszar Chronionego Krajobrazu Jezior Żędowskich, t.j. jeziora: Dobrylewskie oraz część
  j. Sobiejuskiego,
- obszar Chronionego Krajobrazu Jezior Żnińskich, t.j. jeziora: Żnińskie Duże (431,6 ha), Ostrowieckie (159,6 ha), Żnińskie Małe, Skarbińskie, Weneckie, Skrzynka, Biskupińskie, Kierzkowskie, Gwiazda oraz część Ostrowieckiego,
- obszar Chronionego Krajobrazu Jezior Rogowskich: jezioro Kaczkowskie,
- 78 pomników przyrody.

2. Usługi komunalne w zakresie ochrony środowiska naturalnego

2.1 Gospodarka wodno-ściekowa[43]

Odsetek mieszkańców Gminy Żnin korzystających z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej jest zbliżony do poziomu w skali województwa kujawsko-pomorskiego (tab. 10). Nieco ponad 90% mieszkańców objętych jest siecią wodociągową, natomiast ok. 64% siecią kanalizacyjną. Jest to wynik lepszy od średniej liczonej dla powiatu żnińskiego (gmina Barcin ma wyższe wskaźniki w tym zakresie).

Tabela 10. Odsetek mieszkańców Gminy Żnin korzystających z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w latach 2010-2013 (w %)

Wyszczególnienie:	Sieć:	2010	2011	2012	2013
Żnin	wodociągowa	91,0	91,1	91,4	91,1
	kanalizacyjna	62,0	64,4	64,5	63,7
Powiat Żniński	wodociągowa	90,4	90,4	90,7	90,6
	kanalizacyjna	52,8	54,2	54,4	54,6
Województwo Kujawsko-Pomorskie	wodociągowa	90,8	90,9	91,1	91,2
	kanalizacyjna	61,5	62	63,5	65,1

Źródło: Opracowanie na podstawie Banku Danych Lokalnych, GUS.

Mieszkańcy Gminy Żnin zaopatrywani są w wodę do celów bytowych z komunalnych ujęć wody eksploatowanych przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji WIK Sp. z o.o. z siedzibą w Żninie (tab. 11).

Sieć wodociągowa Gminy Żnin jest dobrze rozwinięta, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Niektóre miejscowości nie są podłączone do wyżej przedstawionej sieci kanalizacyjnej: Bożejewice, Brzyskorzystew, Chomiąża Księża, Dochanowo, Gorzyce, Jadowniki Bielskie, Januszkowo, Kaczkowo, Kierzkowo, Murczynek, Nadborowo, Paryż, Redczyce, Sarbinowo, Skarbienice, Słabomierz, Sulinowo, Ustaszewo, Wawrzynki, Wenecja i Wójcin.

[43] Materiał Strategii ORSG Powiatu Żnińskiego.

Tabela 11. Ujęcia komunalne wód zaopatrujące sieć wodociągową w Gminie Żnin

L.p.	Nazwa ujęcia	Syntetyczny opis	Liczba studni
1.	Stacja wodociągowa Żnin	- na ujęciu funkcjonuje 5 czynnych otworów studziennych, - studnie posiadają ustanowioną strefę ochrony bezpośredniej - bieżąca modernizacja ujęcia	5
2.	Stacja wodociągowa Żnin-Góra	- dwie studnie głębinowe, - stacja uzdatniania wody, - żelbetowy zbiornik wyrównawczy	2
3.	Stacja wodociągowa Gorzyce	- studnie wiercone, - budynek stacji uzdatniania	3
4.	Stacja wodociągowa Białożewin	- cztery wiercone studnie głębinowe	4
5.	Stacja wodociągowa Jadowniki	- teren ujęcia i stacji wodociągowej jest ogrodzony, - dwie studnie wiercone - budynek stacji uzdatniania	2
6.	Stacja wodociągowa Wilczkowo	- stacja uzdatniania wody, - studnia	1

Źródło: Opracowanie na podstawie Programu ochrony środowiska dla miasta i gminy Żnin na lata 2012-2019.

W Gminie Żnin funkcjonuje także system zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych poprzez system kanalizacji. System ten eksploatowany jest przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji WIK Sp. z o.o.

Dla Gminy Żnin wyznaczona została Aglomeracja kanalizacyjna Żnin. Została ona objęta Krajowym Programem Oczyszczania Ścieków Komunalnych. W jej skład wchodzą miasto i Gmina Żnin oraz gmina Gąsawa. Zgodnie z Planem Aglomeracji, system kanalizacji zbiorczej zlokalizowanej na terenie Gminy Żnin nadal wymaga dalszej rozbudowy. Docelowo planuje się objąć siecią kanalizacyjną wszystkie miejscowości Gminy przewidziane w Planie Aglomeracji Żnin. Wielkość Aglomeracji Żnin to 25 787 RLM.

Na terenie Gminy Żnin istnieje 120 przydomowych oczyszczalni ścieków w miejscowościach: Żnin, Żnin-Wieś, Bożejewiczki, Jadowniki, Wójcin, Nadborowo, Kierzkowo, Wenecja, Bożejewice, Skarbienice, Murczyn, Murczynek, Białożewin, Januszkowo, Cerekwica, Wawrzynki, Gorzyce, Słębowo, Słabomierz, Ustaszewo, Dochanowo, Sobiejuchy, Sulinowo, Kaczkowo, Sarbinowo, Podgórzyn, Jaroszewo, Brzyskorzystew i Chomiąża Księża.

Istniejący i planowany w Gminie Żnin system kanalizacji sanitarnej podzielony został zgodnie z opracowaniem ,,System gospodarki ściekowej na ternie Gminy Żnin" na dziesięć systemów. Zgodnie z tym planem zakłada się sukcesywną rozbudowę sieci wodno-kanalizacyjnej. Natomiast na terenie Gminy, gdzie rozbudowa sieci kanalizacyjnej jest ekonomicznie nieopłacalna (są to zazwyczaj tereny o rozproszonej zabudowie), mieszkańcy obsługiwani są przez tabor asenizacyjny oraz korzystają z indywidualnych systemów przydomowych oczyszczalni ścieków.

2.2 Ochrona powietrza i gospodarka niskoemisyjna[44]

Pomiary zanieczyszczenia powietrza, wykonywane były w Żninie przez stację pomiarową zlokalizowaną we wschodniej części miasta na południe od Jeziora Dużego Żnińskiego, w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowań. Na północ od stacji przebiega droga wojewódzka nr 251, natomiast na zachód od stacji w odległości ok. 1-1,5 km droga krajowa nr 5. Na stacji w miejscowości Żnin zlokalizowanej w strefie kujawsko-pomorskiej w roku bazowym (2010) odnotowano przekroczenia dopuszczalnego stężenia średniorocznego pyłu zawieszonego PM10. Najwyższe wartości na wszystkich stacjach występowały podczas niskich temperatur powietrza, co bezpośrednio pokrywa się z sezonem grzewczym. Średnia wartość stężeń z sezonu grzewczego jest 10 - 35% wyższa od średniej z okresu letniego.

Z analizy danych wynika, że stężenia pyłu w Żninie znajdują się w zakresie 32,0 – 45,3 $\mu g/m^3$. Dwukrotnie, tj. w 2009 i 2010 roku, wystąpiły przekroczenia rocznego poziomu dopuszczalnego. W 2011 roku wartość stężenia pyłu PM10 spadła, natomiast w 2012 roku była na granicy normy. Według wykonanej za 2012 rok oceny rocznej jakości powietrza atmosferycznego w strefach, z uwzględnieniem dwóch grup kryteriów: ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ze względu na ochronę roślin, wszystkie strefy w województwie kujawsko-pomorskim znalazły się w klasie C oraz z uwagi na ozon w klasie D2. Skutkuje to koniecznością sporządzenia programów ochrony powietrza.

Aby ograniczyć emisję ze źródeł powierzchniowych konieczne jest wprowadzenie zmian w zakresie sposobu ogrzewania czy to w budynkach użyteczności publicznej czy zabudowie jedno- lub wielorodzinnej na terenie strefy. Ograniczenie emisji z tych źródeł można osiągnąć poprzez: zmniejszenie zapotrzebowania na energię cieplną poprzez

[44] Materiał Strategii ORSG Powiatu Żnińskiego.

termomodernizację budynków, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, podłączenia do lokalnych sieci cieplnych, wymianę dotychczasowych kotłów węglowych na nowe o wyższej sprawności, lub zastąpienie ich kotłami opalanymi gazem ziemnym lub olejem opałowym, albo zastosowanie ogrzewania elektrycznego.

Ograniczenie emisji liniowej jest osiągane poprzez szereg działań m.in. modernizację stanu dróg, czy poprawę stanu technicznego pojazdów poruszających się po drogach. Poprawa stanu dróg wpłynie bezpośrednio na zmniejszenie wielkości unosu pyłu (tzw. emisję wtórną) z powierzchni drogi.

W zakresie emisji punktowej, zgodnie z wydanymi pozwoleniami i decyzjami na emisję gazów i pyłów do powietrza, zakłady i przedsiębiorstwa zlokalizowane w strefie kujawsko-pomorskiej, muszą respektować postanowienia zawarte w tych dokumentach, a także dotrzymywać wielkości emisji dopuszczalnych ustalonych w pozwoleniach. Realizacja planów inwestycyjnych przedsiębiorstw, takich jak: modernizacje kotłowni, modernizacja dużych obiektów energetycznego spalania paliw, wprowadzeni nowoczesnych i przyjaznych środowisku technologii, hermetyzacji układów technologicznych, modernizacji instalacji – w zakresie spełniania wymagań BAT i standardów emisyjnych pozwoli na sukcesywną redukcję emisji zanieczyszczeń w dłuższej perspektywie.

Gmina Żnin przygotowuje plan gospodarski niskoemisyjnej. Plan ten obejmuje: budynki użyteczności publicznej, zamieszkania zbiorowego, handlowo-usługowe np. szkoły, przedszkola, żłobki, budynki urzędu administracji samorządowej i państwowej, kina, hotele, bursy, internaty, etc., budynki mieszkalne, oświetlenie uliczne, transport, przemysł. Około 35% budynków poddanych zostało termomodernizacji, przy czym w bardzo nielicznych wymieniono źródła ciepła. Budynki nie posiadają instalacji OZE. W gminie znajduje się około 180 budynków wielorodzinnych, które zamieszkuje mniej więcej połowa mieszkańców gminy (ok.11.500 osób), niewielka część poddana została kompleksowej termomodernizacji (ok. 5%), w części przeprowadzono połowiczne prace termomodernizacyjne, docieplone ściany szczytowe, sukcesywnie docieplane są ściany osłonowe i stropodachy, przy czym instalacje pozostają niezmodernizowane.

3. Uwarunkowania kulturowe[45]

Gmina Żnin posiada znaczące zasoby kulturowe, do których zaliczyć można zarówno liczne zabytki materialne, jak i bogate tradycje związane z przynależnością do regionu etnograficzno-historycznego Pałuk. W Gminie Żnin wyodrębniono strefę ochrony konserwatorskiej z rynkiem i muzeami oraz kościół wraz z dworem biskupim.

Uchwałą nr XIX/210/2016 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami dla Gminy Żnin na lata 2016-2019 określono zasadnicze kierunki działań i zadań na rzecz ochrony i opieki nad zabytkami. Systematyczne wdrażanie ustaleń dokumentu powinno spowodować poprawę stanu zachowania zasobów dziedzictwa. Program ma za zadanie uświadamiać mieszkańców o konieczności dbania o lokalną tradycję przejawiającą się w inicjatywach społecznych, jak i o potrzebie ochrony dziedzictwa kulturowego gminy. Mieszkańcy i władze gminy powinni dbać o utrzymanie indywidualnego charakteru regionu, w tym o zachowanie jego znamiennych elementów zabytkowych i przyrodniczych zarówno poprzez poprawę stanu infrastruktury zabytków oraz wdrożenie niezbędnych czynników o charakterze społeczno-kulturowym. Ponadto, gmina Żnin realizując wyżej wymienione kierunki rozwoju winna skupić się na obiektach wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych województwa kujawsko-pomorskiego, jednak z uwagi na skalę potrzeb obiektów ujętych w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków jednostka samorządu terytorialnego powinna wspierać remonty i konserwacje zabytków znajdujących się m.in. w miejscowościach: Brzyskorzystewko, Cerekwica, Słębowo, Kaczkówko, Kierzkowo, Murczyn, Murczynek, Wenecja, Żnin.

Przez teren Gminy Żnin przebiega kulturowy Szlak Piastowski. O jego niepowtarzalności świadczą zabytki kultury materialnej nagromadzone wzdłuż jego przebiegu – zabytki od powstania polskiej państwowości, aż po czasy współczesne. Szlak ten łączy wybrane miejscowości gminy Żnin z ośrodkami o niepowtarzalnym wymiarze historycznym, w tym z Gnieznem i Poznaniem.

Jednym z wiodących ośrodków kulturalnych gminy jest Miejska i Powiatowa Biblioteka Publiczna w Żninie. Biblioteki oprócz swej podstawowej funkcji, czyli udostępniania osobom chętnym swego księgozbioru (w formie czytelniczej-wypożyczania

[45] Materiał Strategii ORSG Powiat Żniński oraz Strategii Rozwoju Gminy Żnin (WESTMOR).

książek oraz korzystania z czytelni czy Internetu), pełnią również funkcję animatora kultury. Na terenie Gminy Żnin znajdują się łącznie 4 biblioteki dysponujące księgozbiorem liczącym łącznie ok. 75 tys. zbiorów. Na 1000 mieszkańców Gminy Żnin przypada przeciętnie 149 zarejestrowanych czytelników.

Tradycyjna sztuka regionu kultywowana jest m.in. przez muzea, a także przez festiwale sztuki ludowej. Centralną rolę życia kulturalnego w Gminie Żnin odgrywa Żniński Dom Kultury, który organizuje liczne imprezy edukacyjno-kulturalne skierowane do wszystkich mieszkańców. Na terenie gminy Żnin funkcjonują także: Muzeum Kolei Wąskotorowej we Wenecji, Muzeum Ziemi Pałuckiej, Muzeum Sztuki Sakralnej „Sufragania".

Na terenie Gminy organizowane są m.in.:

- „Jesień na Pałukach" – zjazd twórców ludowych z jarmarkiem sztuki ludowej,
- „Dni Żnina",
- „Średniowieczny spacer ulicami Żnina";
- „Biesiada Pałucka";
- „Jarmark Floriański" (Żnin),
- „Żnińska Wigilia"
- „Festiwal muzyki organowej i kameralnej" (Żnin);
- „Wenecka Noc z Parowozami" (Wenecja),

4. Elektrownie wiatrowe

Elektrownie wiatrowe stanowią mechanizm wytwarzania energii elektrycznej przy pomocy tzw. turbin wiatrowych napędzanych siłą wiatru. Ich funkcjonowanie oddziałuje na każdy z fundamentów zrównoważonego rozwoju. Mają one przełożenie ekonomiczne na budżet gminy, na aspekt społeczny (opory społeczne), a także wpływ na środowisko naturalne.

Na terenie Gminy Żnin działają aktualnie 4 elektrownie wiatrowe. Jeśli chodzi o obszar ekonomiczny to można mówić o ich wpływie bezpośrednim i pośrednim na sytuację ekonomiczną. Wpływ bezpośredni związany jest dochodami z tytułu podatku od nieruchomości Gminy Żnin. Roczny wymiar tego podatku od elektrowni wiatrowych wynosi za 2015 r. ok. 600 000 zł. Wpływ pośredni natomiast przejawia się z jednej strony w zasilaniu

dochodów rolników z tytułu dzierżawy ziemi, z drugiej zaś może oznaczać ryzyko utraty wartości nieruchomości zlokalizowanych w pobliżu elektrowni wiatrowych.

Z ekonomicznego punktu widzenia budowa elektrowni wiatrowych może wydać się opłacalna. Napotyka ona jednak istotny opór społeczny związany z negatywnym oddziaływaniem elektrowni wiatrowych na zdrowie człowieka i środowisko naturalne. Dlatego też budowa farm wiatrowych może być niekorzystna dla realizacji zrównoważonego rozwoju, który obok rachunku ekonomicznego musi uwzględniać również obszar społeczny i dbałość o środowisko naturalne.

Badania m.in. prof. J. Jurkiewicza potwierdzają negatywny wpływ elektrowni wiatrowych na zdrowie człowieka poprzez emisję szkodliwego hałasu oraz tzw. infradźwięków wywołując ryzyko tzw. choroby wibroakustycznej. Dlatego też tworzenie nowych elektrowni na ternie Gminy Żnin musi opierać się na szerokich konsultacjach społecznych, a w przypadku budowy farm wiatrowych może wymagać przeprowadzenia referendum.

Ponadto budowa elektrowni wiatrowych jest obszarem korupcjogennym, na co wskazują raporty kontrolne przeprowadzane w Polsce przez NIK. W świetle tych raportów „żadna ze skontrolowanych gmin, nawet w sytuacji licznych protestów dotyczących lokalizacji farm wiatrowych, nie zdecydowała się na zorganizowanie referendum w tej sprawie,. Decyzje w imieniu społeczności lokalnych w tym zakresie, podejmowane były wyłącznie na sesjach rad gmin przez radnych. Skontrolowane gminy umożliwiły wprawdzie mieszkańcom wyrażenie opinii i stanowisk na każdym etapie procedowania zagadnień związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych, niemniej argumenty i obawy przeciwników ich budowy z reguły nie były podzielane i uwzględniane w trakcie podejmowania decyzji. (…) W części gmin (ok. 30%) elektrownie wiatrowe lokalizowane były na gruntach należących do osób pełniących funkcję organów gminy do radnych, burmistrzów, wójtów, czy też pracowników urzędów gmin, tj. osób, które jednocześnie w imieniu gminy uczestniczyły w podejmowaniu bądź podejmowały decyzje, co do miejsca inwestycji. Sytuacje takie noszące znamiona konfliktu interesów stwarzały zagrożenie wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym, a także noszącym znamiona niedopuszczalnego lobbingu. (…) W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (ok. 80%), zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny. Przepisy prawa

stanowią, że tego rodzaju wydatek powinien być pokryty z budżetu gminy. Finansowanie w ten sposób zadań własnych gminy mogło być źródłem wystąpienia konfliktu interesów między preferencjami inwestorów a obiektywnymi rozwiązaniami planistycznymi. Tak ukształtowane relacje na styku interesu publicznego i prywatnego stanowiły zdaniem NIK mechanizm korupcjogenny”[46].

Rozbudowa systemu elektrowni wiatrowych na terenie Gminy Żnin, w sytuacji oporu społecznego może kłócić się z ideą zrównoważonego rozwoju. Na zorganizowanej w Urzędzie Miejskim w Żninie konferencji otwartej poświęconej elektrowniom wiatrowym w dyskusji wzięli udział mieszkańcy Gminy Żnin, potencjalni inwestorzy oraz władze lokalne. W trakcie debaty pojawiły się glosy oporu i sprzeciwu mieszkańców w kontekście dalszej powstawania kolejnych elektrowni wiatrowych. Również w trakcie przeprowadzanych konsultacji społecznych w drodze zarządzenia Burmistrza wyraz sprzeciwu dla budowy kolejnych elektrowni wiatrowych zgłosił mieszkaniec Gminy Żnin[47].

5. Rynek turystyczny – analiza sytuacji i potencjalne kierunki rozwoju[48]

Na podstawie badań Kujawsko-Pomorskiej Organizacji Turystycznej[49] zdecydowana większość turystów przybywających na teren powiatu Żnińskiego odwiedziła go w celu zwiedzania zabytków, a jedynie co piąty zdecydował się na wypoczynek z noclegiem. Zatem ponad 80% osób przybywających do Żnina nie spędziła tutaj ani jednej nocy. Dodatkowo: zabytki znajdujące się na terenie samej Gminy Żnin, mimo ich niewątpliwej wartości, nie posiadają ogólnopolskiej sławy, jak leżący już w Gminie Gąsawa skansen biskupiński, dlatego właśnie tam, a nie do Żnina, kieruje się przeważająca część ruchu turystycznego w naszym regionie[50].

Zadaniem Gminy Żnin nie jest bynajmniej konkurowanie ze znajdującym się na terenie Gminy Gąsawa muzeum. Należy podjąć działania, aby turyści „zwabieni” popularnością osady, zdecydowali się na rozszerzenie wizyty na Pałukach dodatkowo o Żnin.

[46] https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-elektrowniach-wiatrowych.html.

[47] Projekt Strategii Rozwoju Gminy Żnin na lata 2015-2020 poddany konsultacjom społecznym w listopadzie 2015 r. nie podejmował problemu elektrowni wiatrowych w Gminie Żnin.

[48] Materiał Strategii Promocji Gminy Żnin opracowywany przez Wydział Turystyki i Promocji Gminy.

[49] Raport Kujawsko-Pomorskiej Organizacji Turystycznej dla Powiatu Żnińskiego za lata 2009-2010. Źródło: http://www.k-pot.pl/badania/dokumenty/badania_tom2.pdf. Wciąż brakuje spójnego opracowania ograniczonego do obszaru Gminy.

[50] Zdecydowana większość zabytków w naszej gminie to zabytki sakralne, zwł. kościoły oraz dworsko-rolnicze (folwarki etc.). Por: http://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/rejestr-zabytkow/zestawienia-zabytkow-nieruchomych/KUJ-rej.pdf

Większość osób podróżujących w okolice Żnina pochodzi z województwa Kujawsko-Pomorskiego, na drugim miejscu znajduje się województwo Wielkopolskie. W pewnym stopniu wyjaśnia to ograniczoną ilość wybieranych noclegów, gdyż stosunkowo łatwo można w ciągu jednego dnia przyjechać do Żnina i wrócić do miejsca zamieszkania. Zasadne jest skierowanie działań promocyjnych również do potencjalnych turystów mieszkających w bardziej oddalonych województwach, przy czym lepiej rokujący wydaje się kierunek południowy i południowo-zachodni. Mieszkańcy województw północnych i północno-wschodnich, zwłaszcza ci, którzy zainteresowani są wypoczynkiem nad wodą, częściej wybierają region mazurski, z którym rywalizacja, przy obecnym stanie infrastruktury i promocji, zdaje się pozbawiona sensu.

Dużą szansą rozwojową jest rosnąca popularność agroturystyki. Zauważa się tendencję do rezygnacji z turystyki masowej na rzecz alternatywnych form wypoczynku. Rozwój cywilizacyjny związany z ciągłym pośpiechem wzbudza potrzebę wyciszenia w otoczeniu przyrody. Wspomniane w poprzednich rozdziałach warunki naturalne sprzyjają tej formie wypoczynku (dużo obszarów leśnych, obecność w gminie 13 jezior, stosunkowo niski poziom zanieczyszczeń).

Współczesny turysta jest jednak coraz bardziej wymagający, dlatego niezbędna jest ciągła edukacja osób prowadzących tego rodzaju działalność. Po pierwsze, powinni oni odbywać kursy językowe, aby na jak najwyższym poziomie komunikować się z gośćmi zagranicznymi. Po drugie, powinni regularnie zdobywać wiedzę o najnowszych trendach zmieniającego się rynku, korzystać z kursów i szkoleń, zwiększających zarazem szanse na uzyskanie zewnętrznego dofinansowania dla prowadzonej działalności[51]

Gmina zostanie inicjatorem forum agroturystycznego, na którym przedsiębiorcy z regionu będą mogli dzielić się swoimi doświadczeniami. Najlepiej zarządzane i najaktywniejsze przedsiębiorstwa zostaną wyróżnione i rekomendowane do nagród, m.in. w konkursach organizowanych przez organizacje turystyczne i inne podmioty[52].

Korzystnie należy ocenić komunikacyjną dostępność naszego miasta. Mimo braku połączeń kolejowych bardzo łatwo dojechać do Żnina w inny sposób. Dobrze funkcjonuje transport autobusowy (jest wystarczająca liczba połączeń autobusowych do najbliższego

[51] Przykładowym kursem jest kurs prowadzony przez firmę Agro-Ekoturystyczna PLATTE, możliwy do zrealizowania w dowolnym miejscu w Polsce, także poza siedzibą firmy.
[52] Przykładowo: konkurs organizowany przez *Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie*, patrz: http://www.kpodr.pl.

miasta wojewódzkiego, czyli Bydgoszczy, nieco mniej do Poznania). Położenie Żnina przy drodze krajowej nr 5 ułatwia dotarcie samochodem z dowolnego miejsca w Polsce, a uwarunkowania te z pewnością ulegną jeszcze poprawie po planowanej budowie węzła. Oczywiście każdą sytuację da się ulepszyć i w każdej znaleźć słabe strony, tym niemniej komunikacyjna dostępność gminy Żnin prezentuje się co najmniej dobrze.

Osoby odwiedzające region Żnina nie wyjeżdżają rozczarowane. Współczynnik zadowolenia z pobytu wynosi 8 w 10-punktowej skali, co jest jednym z najlepszych wyników w województwie.

6. Podsumowanie obszaru ŚRODOWISKO NATURALNE

Tabela 12. Analiza SWOT obszaru „ŚRODOWISKO NATURALNE"

SZANSE	ZAGROŻENIA
- rosnący popyt na aktywne formy wypoczynku i zdrowy tryb życia; - rosnący popyt na agroturystykę; - otwartość władz sąsiednich gmin, szansą na zaplanowanie wspólnych działań w zakresie rozwoju regionalnej turystyki; - bogactwo walorów naturalnych (jeziora, gleby, lasy) umożliwiających jednoczesny rozwój przemysłu, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa i turystyki; - duże możliwości w zakresie pozyskiwania środków z budżetu UE na ekorozwój (ochrona powietrza, termomodernizacja, gospodarka niskoemisyjna); - instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej zorientowane na ekologizację gospodarstw rolnych	- rozwój turystyki wokół jezior (ośrodki wypoczynkowe) zagrażający środowisku naturalnemu; - zarastanie oraz wysychanie zbiorników wodnych wskutek przedłużającej się suszy; - oligopol przedsiębiorstw uczestniczących w systemie gospodarki odpadami; - ryzyko negatywnego wpływu na środowisko naturalne oraz opór społeczny z zakresie potencjalnej budowy kolejnych elektrowni wiatrowych
MOCNE STRONY	**SŁABE STRONY**
- względnie bogata oferta kulturalna; - duży potencjał rolniczy (względnie dobra struktura agrarna gospodarstw rolnych); - stosunkowo duża ilość gospodarstw agroturystycznych w Gminie; - wysoki odsetek ludności objętych siecią wodociągową; - obecność w Gminie i jej sąsiedztwie miejsc bardzo atrakcyjnych turystycznie (np. skansen archeologiczny w Biskupinie, kolej wąskotorowa);	- słabe zagospodarowanie i niska jakość infrastruktury jezior; - mało ścieżek rowerowych; -30% gminy nadal pozostaje nie objęte siecią kanalizacyjną; - niewystarczająco rozwinięta infrastruktura noclegowa na terenie samego miasta; - brak punktów gastronomicznych w Żninie promujących lokalną kuchnię; - brak zachęt do korzystania z turystyki rowerowej;

- istnienie Żnińskiej Kolei Powiatowej oraz statku wycieczkowego, które umożliwiają podróżowanie po regionie i zwiedzanie jego najciekawszych atrakcji, bez korzystania z komunikacji samochodowej; - obecność szlaków komunikacyjnych, umożliwiających szybkie dotarcie do Żnina z najbliższych większych miast (DK 5 łącząca Bydgoszcz i Gniezno, a dalej dająca możliwość szybkiego dotarcia do Poznania; oraz DW 251 – Wągrowiec – Inowrocław)	- brak stałej kilkudniowej imprezy o zasięgu ogólnopolskim, która mogłaby zachęcić turystów do dłuższego pobytu i do corocznych odwiedzin miasta; - brak skutecznego monitoringu turystyki przyjazdowej; - sezonowość oferty turystycznej i kulturalnej (brak większych wydarzeń w okresie zimowym)

Źródło: Opracowanie własne.

IV. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ W GMINIE ŻNIN NA TLE GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH W POLSCE

Próbując odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu Gmina Żnin realizowała w poprzednich latach zrównoważony rozwój, należy ustalić jak sytuacja w tym zakresie wygląda na tle innych gmin miejsko-wiejskich w Polsce. Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej od 2003 r. sporządza ranking gmin w Polsce najlepiej realizujących założenia społeczno-ekonomicznego rozwoju. Celem tego rankingu jest „opracowanie podstaw systemowego monitorowania zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin i regionów jako jednostek samorządu terytorialnego (JST) i promowania tego rozwoju na bazie opracowanych wzorców, czyli najlepszych przykładów[53]".

W rankingu tym badanych jest 16 podstawowych mierzalnych determinant równoważonego rozwoju:

- wydatki majątkowe inwestycyjne *per capita*;
- odsetek wydatków inwestycyjnych w budżecie;
- wydatki na transport i łączność *per capita*;
- odsetek wydatków na transport i łączność w budżecie;
- odsetek dochodów własnych w budżecie;
- liczba osób pracujących na 1000 mieszkańców;
- liczba osób bezrobotnych na 1000 mieszkańców;
- liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców;
- napływ ludności na 1000 mieszkańców;
- odpływ ludności na 1000 mieszkańców;

[53] http://www.ans.pw.edu.pl/jst-index.php.

- liczba absolwentów szkół ponadgimnazjalnych na 1000 mieszkańców;
- liczba komputerów z dostępem do Internetu w szkołach podstawowych na 1000 mieszkańców;
- odsetek radnych z wyższym wykształceniem;
- odsetek mieszkańców objętych usługami wodociągowymi;
- odsetek mieszkańców objętych usługami kanalizacji ścieków;
- odsetek mieszkańców objętych usługami oczyszczalni ścieków.

Należy zwrócić uwagę, że lista powyższych czynników stanowi jedynie przybliżenie złożoności zrównoważonego rozwoju, gdyż na rozwój ten wpływ mają niekwantyfikowalne czynniki jakości takie jak chociażby satysfakcja z warunków życia mieszkańców, urokliwość i atrakcyjność gminy. Dodatkowo słabą stroną jakości poznawczej powyższego rankingu jest mała liczba determinant społecznego aspektu rozwoju. W rankingu nie uwzględnia się szeregu społecznych czynników takich jak chociażby: zakres ubóstwa, czy nierówności dochodowe.

Gmina Żnin w rankingu zrównoważonego rozwoju gmin miejsko-wiejskich w Polsce na 608 gmin plasowała się w latach 2010-2014 w dolnej części pierwszej połówki najbardziej rozwojowych gmin (tab. 13).

Tabela 13. Lokata Gminy Żnin w rankingu zrównoważonego rozwoju gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2010-2014

Rok	Miejsce w rankingu
2010	158
2011	195
2012	141
2013	197
2014	236

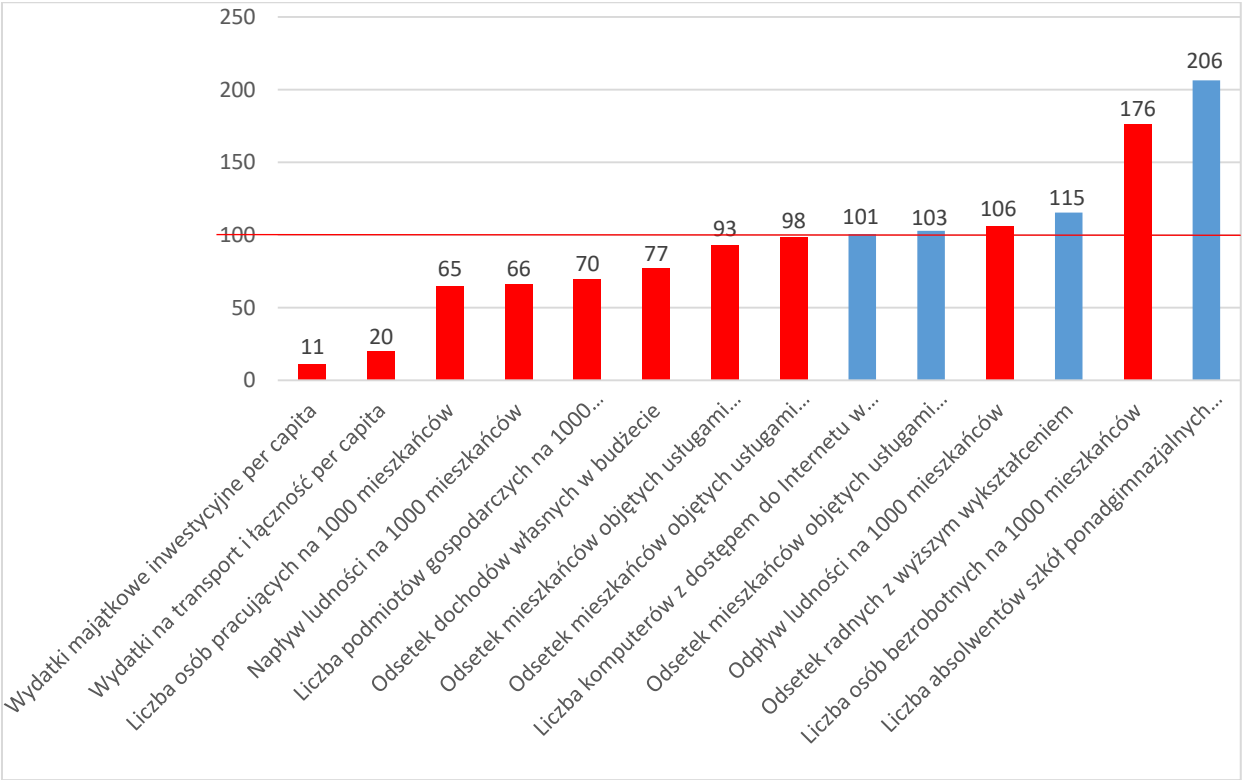
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych rankingu zrównoważonego rozwoju gmin w Polsce, Politechnika Warszawska.

Odnotować należy fakt, że w okresie 2010-2014 Gmina Żnin oddaliła się w rankingu od najbardziej rozwojowych gmin w Polsce. W świetle wyników opublikowanego najnowszego rankingu gminą, która w 2014 r. najlepiej realizowała zrównoważony rozwój jest gmina Nowe Warpno z Województwa Zachodniopomorskiego. Miejsca od 2 do 5 zajmują kolejno: gmina Polkowice (Dolnośląskie), gmina Dziwnów (Zachodniopomorskie), gmina Kórnik (Wielkopolskie) i gmina Ożarów Mazowiecki (Mazowieckie). Jeżeli chodzi o gminy

miejsko-wiejskie Województwa Kujawsko-Pomorskiego, to najwyżej w rankingu uplasowały się gmina Świecie (13 miejsce) oraz Gmina Solec Kujawski (26 miejsce).

Gminy, które najdynamiczniej się rozwijają przy zachowaniu równowagi ekonomicznej, społecznej i środowiskowej mają wysoki poziom wydatków inwestycyjnych *per capita*, duży udział inwestycji w budżecie (ok. 20-25%), wysoki poziom wydatków na transport i łączność *per capita* oraz wysoki ich udział w budżecie (ok. 15-20%), duży odsetek dochodów własnych w budżecie (ok. 70%), względnie dużą liczbę osób pracujących na 1000 mieszkańców, względnie niskie bezrobocie, wysoki napływ ludności do gminy, oraz bardzo wysoki (niemalże 100%) odsetek ludności objętych usługami wodociągowymi, kanalizacyjnymi oraz usługami oczyszczalni ścieków.

Na podstawie badania poziomu czynników zrównoważonego rozwoju Gminy Żnin w porównaniu do średniej obliczonej dla pięćdziesięciu najbardziej rozwojowych gmin miejsko-wiejskich w Polsce (w 2013 r.) identyfikowano najsłabsze determinanty rozwoju w Gminie Żnin (rys. 27).



Rysunek 27. Relacja poziomu czynnika zrównoważonego rozwoju w Gminie Żninie do średniego poziomu pięćdziesięciu najlepiej rozwijających się gmin miejsko-wiejskich w Polsce w 2013 r. (%)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych rankingu zrównoważonego rozwoju gmin w Polsce sporządzanego przez Politechnikę Warszawską.

Zauważmy, że Gmina Żnin przeznacza na inwestycje w przeliczeniu na mieszkańca zaledwie 11% średniego poziomu wydatków inwestycyjnych per capita najsilniej rozwijających się gmin. Drugim „wąskim gardłem" realizacji rozwoju społeczno-ekonomicznego Gminy Żnin jest poziom wydatków na transport i łączność *per capita*, który stanowi jedynie 20% tego co średnio przeznaczają na ten obszar najbardziej prorozwojowe gminy miejsko-wiejskie w Polsce. Gmina Żnin cechuje się także relatywnie małą liczbą osób pracujących, niskim napływem ludności oraz małą liczbą podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców (odpowiednio 65, 66 i 70% średniej 50 najsilniej rozwojowych gmin miejsko-wiejskich w Polsce). Istotnie niższy jest także udział dochodów własnych w budżecie Gminy Żnin w porównaniu do liderów rankingu (77% średniej).

W zakresie tych kluczowych parametrów zrównoważonego rozwoju Gmina Żnin zajęła w 2013 r. odległe miejsca w rankingu (tab. 14). Niska proinwestycyjność budżetu Gminy Żnin jest zdecydowanie główną przyczyną niskiej lokaty Gminy Żnin w rankingu zrównoważonego rozwoju. W 2013 r. Gmina Żnin przeznaczyła w przeliczeniu na jednego mieszkańca jedną z najmniejszych kwot spośród wszystkich gmin miejsko-wiejskich w Polsce (542 lokata na 602 gminy).

Tabela 14. Lokata Gminy Żnin w rankingu w przekroju wybranych czynników zrównoważonego rozwoju wśród gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2010-2014

Czynnik zrównoważonego rozwoju	Lokata w rankingu
Wydatki inwestycyjne *per capita*	542
Wydatki na transport i łączność *per capita*	319
Udział dochodów własnych w budżecie	224
Bezrobocie na 1000 mieszkańców	282

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych rankingu zrównoważonego rozwoju gmin w Polsce, Politechnika Warszawska.

Również w zakresie wydatków na transport i łączność *per capita*, Gmina Żnin uplasowała się w dolnej połowie rankingu. Na uwagę zwraca także niska samowystarczalność dochodowa Gminy Żnin (udział dochodów własnych w dochodach ogółem) oraz duża skala bezrobocia.

W świetle przeprowadzonej analizy rankingu zrównoważonego rozwoju oraz dokonanej wcześniej diagnozy sytuacji ekonomicznej, społecznej i środowiska naturalnego można stwierdzić, że Gmina Żnin w okresie 2010-2014 tylko w niewielkim stopniu

realizowała zrównoważony rozwój powiększając jednocześnie dystans dzielący ją od najbardziej prorozwojowych gmin miejsko-wiejskich w Polsce. Biorąc pod uwagę potencjał społeczno-ekonomiczny, a w szczególności walory środowiskowo-krajobrazowe, Gminę Żnin stać na to by znaleźć się w pierwszej setce najbardziej rozwojowych gmin miejsko-wiejskich w Polsce, przy czym awans Gminy Żnin nie jest celem samym w sobie, powinien być raczej konsekwencją realizacji przyjętych celów strategicznych opisaną w dalszej opracowania.

B. CELE I MONITORING ICH REALIZACJI DLA GMINY ŻNIN NA LATA 2015-2020

Przeprowadzona diagnoza trzech fundamentów zrównoważonego rozwoju, identyfikacja szans i zagrożeń, oraz mocnych i słabych stron sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz środowiska naturalnego pozwala na określenie priorytetów rozwoju Gminy Żnin na okres 2015-2020. **Wizja** Gminy Żnin na koniec 2020 r., czyli wyobrażenie ogólnego pożądanego i możliwego do zrealizowania obrazu jest następująca:

Gmina Żnin urokliwym miejscem, w którym żyje się bezpiecznie i godnie, w którym odczuwalny jest dynamiczny zrównoważony rozwój z owoców, którego korzystają wszyscy jej mieszkańcy.

Dla zrealizowania tej wizji jako **nadrzędny cel strategiczny** Gminy Żnin przyjęto **poprawę warunków i jakości życia mieszkańców Gminy Żnin na drodze zrównoważonego rozwoju w okresie 2015-2020**. Przy tak sformułowanym celu zakres czasowy (2015-2020), przestrzenny (Gmina Żnin) i przedmiotowy (ekonomia, ludzie i środowisko naturalne) strategii został precyzyjnie określony.

Dla każdego z trzech obszarów zrównoważonego rozwoju wskazano trzy cele priorytetowe, dla których w dalszej kolejności zdefiniowano cele operacyjne. Priorytety zostały uwzględnione tak, żeby była zachowana zgodność z celami strategicznymi Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

ekonomia	ludzie	środowisko naturalne
• rozwój gospodarki • ograniczenie bezrobocia i wzrost zatrudnienia • rozwój infrastruktury	• rozwój kapitału ludzkiego • podniesienie jakości oświaty • gmina jako marka	• poprawa jakości środowiska naturalnego • wzrost atrakcyjności turystycznej • modernizacja obszarów wiejskich

Rysunek 28. Priorytety Gminy Żnin na okres 2015-2020
Źródło: Opracowanie własne.

I. EKONOMIA

Dla realizacji priorytetowego celu I.1 „Rozwój gospodarki" koniecznym będzie stymulowanie lokalnej koniunktury gospodarczej poprzez zwiększanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetu Gminy Żnin. Biorąc pod uwagę zastaną sytuację budżetową w Gminie Żnin, poziom dochodów i wydatków, oraz poziom zadłużenia. Realnym w osiągnieciu w obranej perspektywie czasowej jest udział wydatków inwestycyjnych na poziomie 10-15% średniorocznie w okresie 2015-2020 (tab. 15). Zwiększanie poziomu wydatków inwestycyjnych może oznaczać konieczność stopniowej redukcji wydatków bieżących budżetu. W przeciwnym razie w celu zaspokojenia istotnych potrzeb inwestycyjnych Gminy Żnin, jej poziom zadłużenia mógłby się istotnie zwiększyć podnosząc ryzyko niespełnienia reguły fiskalnej (indywidualnego poziomu zadłużenia Gminy).

Drugim celem operacyjnym służącym rozwojowi gospodarki jest zwiększenie skuteczności w absorpcji środków UE i pozaunijnych dotacji. Może to oznaczać konieczność outsourcingu usług w zakresie pozyskiwania środków z funduszy europejskich. Docelowym poziomem w obranym okresie planowania będzie zwiększenie dochodów pochodzących z budżetu UE i innych o około 3-5% na koniec 2020 r. w porównaniu do poziomu z końca 2014r.

Istotnym elementem pobudzania koniunktury lokalnej będzie stopniowe obniżanie obciążeń podatkowych w zakresie tych podatków, dla których baza podatkowa jest elastyczna względem stawek opodatkowania. Może to oznaczać, że obniżenie

opodatkowania, zwłaszcza w relacji do gmin ościennych zwiększy bazę podatkową (np. liczbę podmiotów gospodarczych), że łączne wpływy z tych podatków nie zmniejszą się w budżecie Gminy. Wydaje się, że istnieje pole do redukcji obciążeń podatkowych w przypadku stawek podatku od nieruchomości oraz opłaty targowej. Planowane poszerzenie obszaru targowiska w Gminie Żnin może oznaczać nadwyżkę podaży na popytem. Wówczas pojawia się przestrzeń dla zmniejszenia opłaty targowej, która przyczyni się do zwiększenia liczby przedsiębiorców na targowisku w Żninie. Będzie to korzystne dla mieszkańców, gdyż wzrost liczby punktów sprzedaży zaostrza konkurencję, i może oddziaływać korzystnie na ceny sprzedaży i jakość oferowanych towarów. Docelowy poziom obciążeń podatkowych w Gminie Żnin powinien oscylować na poziomie 85-95% poziomu obciążeń podatkowych w gminach ościennych.

Tabela 15. Strategiczne i operacyjne cele rozwoju Gminy Żnin w obszarze „Ekonomia"

EKONOMIA		
I.1 ROZWÓJ GOSPODARKI		
Cel	**Miernik realizacji celu**	**Docelowy poziom**
I.1.1 Stymulowanie lokalnej koniunktury gospodarczej poprzez przejście na budżet proinwestycyjny	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	10-15% średniorocznie w okresie 2015-2020
I.1.2 Zwiększenie absorpcji środków UE i pozaunijnych dotacji	Tempo wzrostu dochodów ze środków unijnych	3-5% w okresie 2015-2020
I.1.3 Obniżanie obciążeń podatkowych przedsiębiorców niegenerujące spadku dochodów budżetowych w długim okresie	Relacja obciążeń podatkowych w Gminie Żnin do obciążeń w gminach ościennych oraz dynamika dochodów własnych	85-95%
I.1.4 Opracowanie regionalnego programu pomocy inwestycyjnej	Ilość przedsiębiorców przystępujących do programu i wartość zrealizowanych inwestycji	Co najmniej 5 inwestorów i łączna wartość zrealizowanych inwestycji co najmniej 100 mln zł do 2020r.
I.1.5 Wspieranie rozwoju sektora MSP	Ocena wsparcia MSP Gminy Żnin w zakresie wsparcia (od 1 do 5)	4-5
I.2. OGRANICZENIE BEZROBOCIA I WZROST ZATRUDNIENIA		
I.2.1 Nagradzanie przedsiębiorców, którzy przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia w Gminie	Liczba nowo zatrudnionych mieszkańców Gminy Żnin	Co najmniej 150 osób do 2020 r.

I.2.2 Opracowanie regionalnego programu pomocy inwestycyjnej	Wzrost poziomu zatrudnienia netto	
I.2.3 Opracowanie skutecznego i efektywnego systemu naboru do robót publicznych	Indeks zgodności osób zatrudnionych z przyjętymi kryteriami naboru	95-100%
I.3. ROZWÓJ INFRASTRUKTURY		
I.3.1 Poprawa stanu dróg gminnych oraz infrastruktury okołodrogowej	Średnioroczny poziom wydatków na infrastrukturę drogową i okołodrogową	1,75-2,00 mln zł średniorocznie
1.3.2 Poprawa efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej	Stopa redukcji zużycia energii	20-30%
1.3.3 Modernizacja oświetlenia ulicznego	Liczba punktów świetlnych typu LED	15-20% punktów świetlnych typu LED
I.3.3 Rozbudowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych	Odsetek mieszkańców objętych usługami wodociągowymi i kanalizacyjnymi	Co najmniej 95% mieszkańców - sieć wodociągowa Co najmniej - 70% sieć kanalizacyjna
1.3.4 Budowa bloku socjalnego	Ilość mieszkań socjalnych	Minimum 25 mieszkań
1.3.5 Opracowanie gminnego programu rewitalizacji i jego realizacja	Ilość zrealizowanych projektów społecznych i infrastrukturalnych	Minimum 2 projekty

Źródło: Opracowanie własne.

Kluczowym dla pobudzenia sytuacji gospodarczej w Gminie Żnin jest opracowanie tzw. Regionalnego Programu Pomocy Inwestycyjnej. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z września 2015 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych daje możliwość stworzenia instrumentu, który może być skutecznym magnesem dla inwestorów. Poprzez odpowiednią konstrukcję zwolnień z podatku od nieruchomości można zaimplementować skuteczny mechanizm zachęt dla prowadzenia działalności na terenie Gminy Żnin oraz zwiększania poziomu zatrudnienia. Przy czym należy w tym wypadku liczyć się z możliwością przejściowego uszczuplenia poziomu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Natomiast w długim okresie wzrost zatrudnienia, efekt domina w lokalnej gospodarce oraz perspektywy wzrostu wpływów podatkowych w okresie następującym po latach zwolnień podatkowych podmiotów korzystających z tego typu pomocy, łączne wpływy do budżetu mogą być istotnie wyższe w porównaniu do sytuacji gdyby z takiego narzędzia Gmina nie skorzystała. Ważny jest również czas uchwalenia programu pomocy inwestycyjnej. W sytuacji gdy obciążenia

podatkowe w Gminie Żnin są nieco wyższe w relacji do gmin sąsiednich, wdrożenie tego typu programu wcześniej niż pozostałe gminy z powiatu żnińskiego, może znacząco zwiększyć skuteczność oddziaływania tego narzędzia na rozwój gospodarczy w Gminie Żnin.

Innym ważnym narzędziem pobudzania przedsiębiorczości w Gminie jest wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż to one są głównym motorem napędowym koniunktury gospodarczej na terenie Gminy. Sektor MSP wymaga wsparcia m.in. poprzez doradztwo finansowe i podatkowe. Dla kreowania postaw przedsiębiorczych w Gminie Żnin duże znaczenie może mieć powołanie tzw. inkubatora przedsiębiorczości oraz popularyzacja wiedzy o ekonomii i finansach wśród młodzieży szkolnej poprzez organizację większej liczby konkursów z podstaw przedsiębiorczości.

Drugim priorytetowym celem rozwoju ekonomicznego jest walka z bezrobociem i zwiększanie poziomu zatrudnienia (I.2). Dla realizacji tego celu kluczowym może okazać się wdrożenie wspomnianego wcześniej Regionalnego Programu Pomocy Inwestycyjnej, gdzie jednym z warunków okresowego zwolnienia z opłacania podatku od nieruchomości jest przyrost poziomu zatrudnienia netto. W ramach docelowego poziomu zwiększenia zatrudnienia przyjęto przyrost co najmniej o 150 zatrudnionych w przeliczeniu na pełen etat w 2020 r. w porównaniu do stanu z końca 2014 r.

Dodatkowym stymulantem ograniczania bezrobocia na terenie Gminy Żnin może być wyróżnianie przez Burmistrza Żnina przedsiębiorców, którzy w największym stopniu przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia w Gminie Żnin. Ponadto ważnym celem w walce z bezrobociem będzie opracowanie i wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu naboru do robót publicznych, przy czym organizacja tych robót nie może być głównym instrumentem radzenia sobie z problemem bezrobocia. Roboty publiczne należy traktować jako element tzw. doraźnej pomocy.

Kolejne priorytetowe zadanie dla rozwoju ekonomicznego Gminy Żnin, to poprawa infrastruktury drogowej i technicznej (I.3). Wysoka jakość dróg gminnych jest warunkiem koniecznym dla rozwoju turystyki na terenie Gminy Żnin. Uwzględniając skalę potrzeb w tym zakresie i możliwości budżetowe, docelowym poziomem wydatków na infrastrukturę drogową jest średnioroczna w okresie 2015-2020 kwota ok. 1,75 – 2,00 mln zł. Przeznaczanie wydatków musi być poprzedzone wnikliwym przeglądem dróg gminnych i dokonaniem hierarchii realizacji zadań w kolejnych latach.

Poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej to kolejny kluczowy obszar dla rozwoju Gminy Żnin. W tym celu niezbędnym jest opracowanie planu gospodarki niskoemisyjnej. Będzie to ważny dokument w ubieganiu się o dofinansowanie z funduszy unijnych na realizację zadań z zakresu termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Działania te muszą być poprzedzone audytem energetycznym. Jako docelowy poziom redukcji zużycia energii przyjęto 20-30% w okresie 2015-2020.

Elementem zwiększającym efektywność energetyczną może być modernizacja oświetlenia ulicznego poprzez stopniowe zwiększanie liczby punktów świetlnych bazujących na technologii LED (docelowy realny poziom na koniec 2020 r. to ok. 15-20% punktów świetlnych typu LED w Gminie Żnin).

Ważnym czynnikiem poprawiającym infrastrukturę i przekładającym się na poprawę warunków życia mieszkańców Gminy jest zwiększenie odsetka ludności objętej usługami wodociągowymi i kanalizacyjnymi do poziomu ponad 90% do końca 2020 r. Z uwagi na to, że udział mieszkańców Gminy Żnin objętych kanalizacją jest niski (nieco ponad 60%), poprawa tego wskaźnika ze względów finansowych musi być realizowana stopniowo. Dlatego należy dokonać odpowiedniej hierarchizacji rozbudowy sieci kanalizacyjnej w oparciu o kryterium społeczne, ekonomiczne i ekologiczne. Aspekt ekologiczny doboru terenów jest tutaj szczególnie ważny. Na terenie Gminy Żnin mamy obszary, w których ścieki z budynków mieszkalnych gromadzone są w bezodpływowych zbiornikach, a w przypadkach opróżniania ich niezgodnie z prawem lub ich nieszczelności, istnieje ryzyko tego, że część ścieków zanieczyszcza glebę, a w dalszej konsekwencji również wody powierzchniowe. Należy zatem w pierwszej kolejności takie tereny, dla których realizacja inwestycji przyczyni się do usunięcia indywidualnych zbiorników bezodpływowych, a tym samym wyeliminowane zostanie ryzyko potencjalnych źródeł zanieczyszczenia wód i gleb. Konieczność przeprowadzenia tego typu inwestycji dotyczy, oprócz terenów wskazanych w dokumencie Aglomeracja Żnin, również miejscowości zlokalizowanych poza Aglomeracją Żnin, takich jak w szczególności: Bożejewice, Januszkowo, Murczyn, Murczynek, Dochanowo i Słabomierz.

Poza rachunkiem *sensu stricte* ekonomicznym ulepszającym infrastrukturę techniczną w Gminie Żnin, dużą rangę społeczną ma budowa bloku socjalnego z minimalną liczbą mieszkań 25 do końca 2020 r. Realizację tego celu planuje się powierzyć spółce komunalnej Przedsiębiorstwu Gospodarki Mieszkaniowej PGM Sp. z o.o. w Żninie. Zakres działalności tej spółki planuje się poszerzyć o inne zadania, m.in. obsługę strefy płatnego parkowania,

utrzymanie czystości i zieleni oraz zarządzanie targowiskiem miejskim. W ramach strefy płatnego parkowania planuje się zakupić parkomaty i opracowanie sieci miejsc parkingowych w Żninie. Stworzy to z jednej strony szansę na zwiększenie dochodów budżetu Gminy Żnin z tytułu opłaty parkingowej, z drugiej zaś strony przyczyni się do usprawnienia parkowania samochodów w centrum miasta. W Żninie w poprzednich latach funkcjonowały płatne miejsca parkingowe, które obsługiwane były przez pracowników robót publicznych. System ten okazał się nieszczelny, gdyż w okresie 2008-2011 obowiązywanie stref płatnego parkowania dochody z tego tytuły zmniejszyły się niemalże 10-krotnie (z poziomu ok. 213 tys. zł w 2008 r. do niespełna 24 tys. zł w 2011 r.).

Uzupełnieniem wyżej wymienionych działań będzie realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych w następstwie zdiagnozowania szeregu negatywnych zjawisk społecznych, opisanych w ramach diagnozy społeczno-ekonomicznej gminy Żnin. Do głównych problemów społecznych zaliczyć należy: starzenie się społeczeństwa, ujemny przyrost naturalny, ujemne saldo migracji, wzrost poziomu przestępczości, wysoka stopa bezrobocia (w tym bezrobocia długotrwałego), ubóstwo. Są one potęgowane przez współistnienie problemów w sferach: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej.

Uzasadniają one potrzebę przeprowadzenia działań rewitalizacyjnych, mających na celu zmniejszenie poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego, wzrost potencjału gospodarczego oraz wzrost aktywności społecznej. Rewitalizacja stanowi bowiem proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. W ramach działań rewitalizacyjnych przewidywane są głównie inwestycje infrastrukturalne, będące uzupełnieniem planowanych lub zrealizowanych interwencji finansowanych lub współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, mające zarazem na celu wywołanie określonego efektu gospodarczego i społecznego na zidentyfikowanym obszarze problemowym.

Docelowy poziom realizacji powyższych celów został określony na podstawie prognozy finansowej obejmującej podstawowe kategorie budżetu Gminy Żnin (tab. 16). Realizacja celów strategicznych i operacyjnych proinwestycyjnego budżetu wymaga odpowiedniej dyscypliny finansowej. Jak wcześniej ustalono, poziom dochodów ogółem Gminy Żnin w istotny sposób zależy od kształtowania się PKB w Polsce. Dlatego prognozując

poziom dochodów ogółem uwzględniono prognozy dynamiki PKB na lata 2016 i 2017 określone przez NBP. W kolejnych latach przyjęto założenie, że PKB będzie wzrastał średniorocznie o 3% w ujęciu realnym. Uwzględniono również przewidywany wskaźnik inflacji CPI, a od 2018 r. założono, że wskaźnik cen towarów i usług będzie kształtował się na poziomie celu inflacyjnego NBP, czyli 1,5% rocznie.

Prognozując dochody ogółem budżetu Gminy Żnin przyjęto wariant ostrożny. Zakłada się, że dochody te będą zwiększały się realnie o jedną czwartą dynamiki PKB plus prognozowany wskaźnik inflacji. Tak otrzymany wskaźnik dynamiki dochodów Gminy pomniejszono w każdym roku o 1,5 p.p., co jest związane z wdrożeniem zaplanowanego Regionalnego Programu Pomocy Inwestycyjnej i związanego z nim przejściowego uszczuplenia dochodów własnych Gminy.

Przy takich założeniach prognozuje się, że dochody ogółem budżetu Gminy Żnin wzrosną z ok. 71,0 mln zł w 2015 r. do ok. 74,5 mln zł w 2020 r., oraz do ok. 79,2 mln zł w 2025r. Prognoza ta wyznacza ramy dla projekcji wydatków budżetu Gminy Żnin. Chcąc osiągnąć kilkunastoprocentowy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem bez konieczności nadmiernego zadłużania, konieczna jest krocząca redukcja poziomu wydatków bieżących. Wydaje się, że możliwym do zrealizowania poziomem oszczędności bez ryzyka zakłócenia realizacji zadań Gminy jest coroczny spadek poziomu wydatków bieżących o 3%. W konsekwencji wydatki te zmniejszą się w budżecie z ok. 67,3 mln zł w 2015 r. do ok. 66,3 mln zł w 2020 r., oraz do 65,3 mln zł w 2025 r. Przyjęcie takiego reżimu finansowego oznacza konieczności rocznych oszczędności w skali ok. 200 tys. zł na wydatkach bieżących.

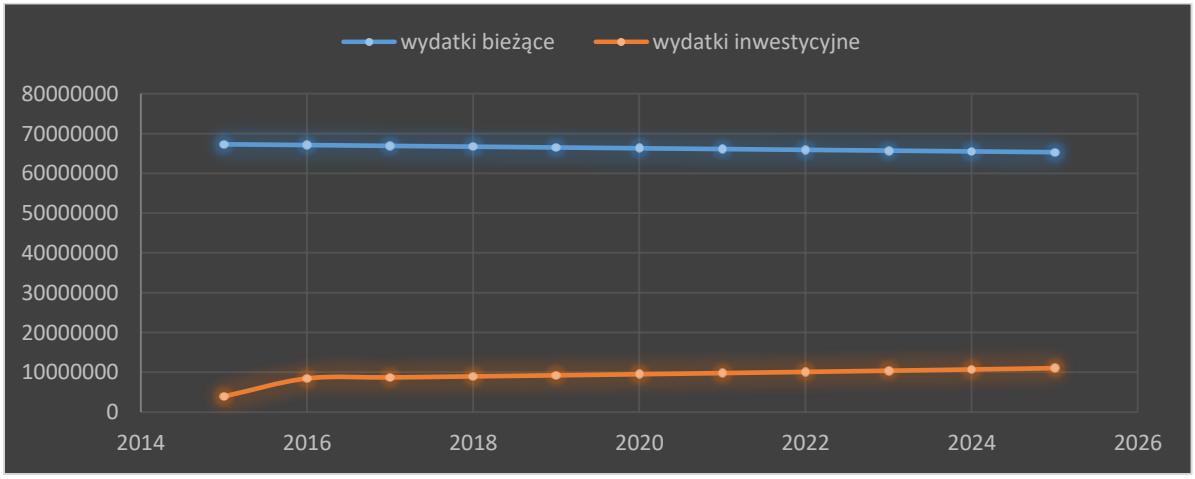
Tabela 16. Projekcja dochodów i wydatków budżetu Gminy Żnin w latach 2015-2025

Rok	Dochody ogółem (zł)	Dochody bieżące (zł)	Wydatki ogółem (zł)	Wydatki bieżące (zł)	Wydatki inwestycyjne (zł)	Udział inwestycji w budżecie (%)	Saldo budżetu (zł)	Dopuszczalny wskaźnik obsługi zadłużenia (%)
2015	71 007 034	68 906 396	71 276 437	67 323 258	3 953 179	5,5	-269 403	
2016	71 805 863	69 681 593	75 591 075	67 121 288	8 469 787	11,2	-3 785 212	6,2
2017	72 811 145	70 657 135	75 643 805	66 919 924	8 723 881	11,5	-2 832 660	5,4
2018	73 357 229	71 187 064	75 704 762	66 719 165	8 985 597	11,9	-2 347 533	4,8
2019	73 907 408	71 720 967	75 774 172	66 519 007	9 255 165	12,2	-1 866 764	6,1
2020	74 461 714	72 258 874	75 852 270	66 319 450	9 532 820	12,6	-1 390 556	7,2
2021	75 392 485	73 162 110	75 939 296	66 120 492	9 818 804	12,9	-546 811	8,1
2022	76 334 891	74 076 636	76 035 499	65 922 130	10 113 369	13,3	299 392	9,1
2023	77 289 077	75 002 594	76 141 134	65 724 364	10 416 770	13,7	1 147 944	10,3
2024	78 255 191	75 940 127	76 256 464	65 527 191	10 729 273	14,1	1 998 727	11,6
2025	79 233 381	76 889 378	76 381 760	65 330 609	11 051 151	14,5	2 851 620	12,9

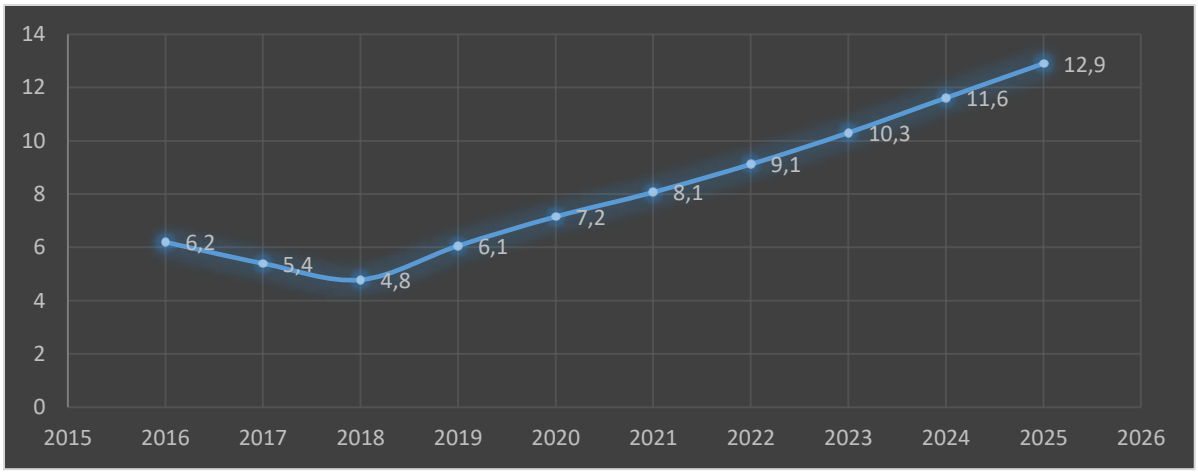
Źródło: Opracowanie własne.

Stopniowa redukcja poziomu wydatków bieżących pozwoli na zwiększanie poziomu wydatków inwestycyjnych o 3% w kolejnych latach (rys. 28). W konsekwencji nastąpią istotne zmiany w strukturze wydatków, co pozwoli uzyskać docelowy udział inwestycji w wydatkach ogółem w okresie realizacji Strategii na poziomie wyższym niż 10% średniorocznie. Podejście to pozwoli na sfinansowanie inwestycji w latach 2015-2020 na kwotę łączną ok. 49 mln zł.

Takie ustawienie struktury wydatków, poza tym, że może stanowić istotny impuls rozwojowy dla Gminy Żnin, jest również korzystne z punktu widzenia zachowania reguły fiskalnej. Spadek poziomu wydatków bieżących przy jednoczesnym zwiększaniu wydatków inwestycyjnych oraz dochodów bieżących sprawi, że Gmina Żnin istotnie zwiększy poziom dopuszczalnego wskaźnika obsługi zadłużenia (rys. 29). Od 2021 r. będzie on w świetle ustalonej prognozy kształtował się na poziomie wyższym niż 8% (obsługa długu w relacji do dochodów ogółem liczona jako średnia z poprzednich 3 lat). Będzie to oznaczać, że Gmina Żnin w tych latach będzie mogła spłacać dług na poziomie średnim ponad 6 mln zł rocznie.



Rysunek 28. Docelowy poziom wydatków bieżących i inwestycyjnych Gminy Żnin w latach 2015-2025 (zł)
Źródło: Opracowanie własne.



Rysunek 29. Docelowy prognozowany poziom dopuszczalnego wskaźnika obsługi zadłużenia Gminy Żnin w latach 2015-2025 (%)
Źródło: Opracowanie własne.

Deficyt budżetowy w latach 2016-2020 może zostać sfinansowany za pomocą emisji obligacji komunalnych (oraz częściowo za pomocą tzw. wolnych środków, którymi Gmina dysponuje). Elastyczność tego instrumentu dłużnego, poza dywersyfikacją przychodów Gminy Żnin (kredyty i pożyczki) pozwoli ustalić ich emitentowi, czyli Gminie Żnin taki harmonogram spłat, żeby móc spełnić regułę fiskalną (indywidualny wskaźnik zadłużenia). W świetle przyjętych założeń prognostycznych, spłata znaczącej części kapitałowej emisji obligacji może rozpocząć się od 2021 r. Na podstawie tych szacunków można stwierdzić, iż bezpieczny dla budżetu Gminy Żnin poziom emisji obligacji w okresie 2016-2020, to ok. 15 mln zł.

Zaprezentowana w tab. 16 prognoza podstawowych kategorii budżetowych jest pomysłem na realizację proinwestycyjnego budżetu, który jest warunkiem koniecznym zainicjowania zrównoważonego rozwoju Gminy Żnin przy zachowaniu odpowiedniej dyscypliny finansowej gwarantującej spełnienie reguły fiskalnej. Kluczowa w tym zakresie jest docelowa redukcja wydatków bieżących rocznie o ok. 3%. Wymaga to rzetelnej kontroli zarządczej w zakresie efektywnego, oszczędnego i skutecznego wydatkowania środków publicznych, czyli poszukania obszarów, w których oszczędności są możliwe do zrealizowania bez uszczerbku na jakości realizowanych przez Gminę zadań.

Stan i potencjał budżetu Gminy Żnin określa ramy zaspokajania potrzeb inwestycyjnych zidentyfikowanych w diagnozie społeczno-ekonomicznej. W Gminie Żnin musi zatem zostać opracowany pakiet inwestycyjny zaplanowanych do realizacji na lata

2015-2020. Przy wyborze określonych obszarów inwestycyjnych należy uwzględnić trzy podstawowe kryteria:

- oczekiwania mieszkańców;

- obiektywne potrzeby inwestycyjne w Gminie;

- możliwość uzyskania dofinansowania inwestycji z budżetu UE i innych źródeł.

Te trzy kryteria należy traktować jako równorzędne przy ustalaniu rankingu i harmonogramu realizacji zadań inwestycyjnych Gminy Żnin. Zgodnie z przeprowadzoną przez Urząd Miejski w Żninie ankietą mieszkańcy Gminy Żnin dokonali następującej hierarchii ważności obszarów inwestycyjnych:

(1) Inwestycje drogowe;
(2) Mieszkania;
(3) Inwestycje nad Jeziorem Żnińskim Dużym;
(4) Ścieżki rowerowe;
(5) Inwestycje nad Jeziorem Żnińskim Małym;
(6) Inwestycje wodno-kanalizacyjne;
(7) Oświetlenie LED;
(8) Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej;
(9) Rewitalizacja obszarów poprzemysłowych;
(10) Budowa amfiteatru w Żninie;
(11) Hala widowiskowo-sportowa w Żninie.

Uwzględnienie dofinansowania inwestycji zawiera opracowany przez Urząd Miejski w Żninie tzw. Pakiet Inwestycyjny dla Gminy Żnin. Zgodnie z tym dokumentem planuje się realizację projektów zaproponowanych w Strategii Obszaru Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Żnińskiego. Są to projekty dofinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (tab. 17).

Tabela 17. Projekty zaproponowane w ramach Strategii Obszaru Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Żnińskiego (ORSG PŻ)

LISTA PRIORYTETOWA – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)				
NAZWA	**PRIORYTET**	**KWOTA CAŁKOWITA**	**EFRR**	**MINIMALNY WKŁAD WŁASNY**
Modernizacja Przedszkola nr 1 w Żninie	Oś priorytetowa 6, 10a RPO WK-P	500 000,00 zł	361.250,00 zł	138 750,00 zł
Budowa systemu roweru gminnego i ścieżki rowerowo-spacerowo-widokowej dookoła Jeziora Żnińskiego Dużego	Oś priorytetowa 3, 4e RPO WK-P	1 900 000,00 zł	1 615 000,00 zł	285 000,00 zł
Poprawa efektywności energetycznej budynku B Przedszkola Miejskiego nr 2	Oś priorytetowa 3, 4c RPO WK-P	1 100 000,00 zł	935 000,00 zł	165 000,00 zł
Poprawa efektywności energetycznej budynku Publicznego Gimnazjum nr 1 im. 750-lecia miasta Żnina, przy ulicy 1-go Styczna 17 w Żninie	Oś priorytetowa 3, 4c RPO WK-P	3 689 578,00 zł	3 136 141,30 zł	553 436,70 zł
Poprawa efektywności energetycznej budynku Żnińskiego Domu Kultury wraz z częścią mieszkalną przy ulicy Pocztowej 15	Oś priorytetowa 3, 4c RPO WK-P	1 030 274,00zł	875 732,90 zł	154 541,10 zł
Rewitalizacja Żnina (EFRR)	Oś priorytetowa 6, 9b RPO WK-P	3 078 736,51 zł	2 616 926, 04 zł	461 810,47 zł
Rewitalizacja linii kolejowej na odcinku Żnin stacja kolejowa – Żnin stare miasto ul. Licealna	Oś priorytetowa 4, 6c RPO WK-P	600 000,00 zł	510 000,00 zł	90 000 zł
Razem EFRR – LISTA PRIORYTETOWA		**11 898 588,51 zł**	**10 050 050,24 zł**	**1 758 538,24 zł**

LISTA REZERWOWA – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego				
NAZWA	**PRIORYTET**	**KWOTA CAŁKOWITA**	**EFRR**	**MINIMALNYWKŁAD WŁASNY**
Łączy nas Gąsawka (zagospodarowanie turystyczne rzeki i jezior na szlaku)	Oś priorytetowa 4, 6d RPO WK-P	2 000 000,00 zł	1 700 000,00 zł	300 000.00 zł
Restauracja części taboru kolejowego znajdującego się na terenie Muzeum Kolei Wąskotorowej w Wenecji	Oś priorytetowa 4, 6c RPO WK-P	1 600 000,00 zł	1 360 000,00 zł	240 000,00 zł
Modernizacja oświetlenia dróg i ulic	Oś priorytetowa 3, 4e RPO WK-P	2 000 000,00 zł	1 700 000,00 zł	300 000,00 zł
Poprawa efektywności energetycznej budynku dawnego Magistratu z 1906 r. w Żninie	Oś priorytetowa 3, 4c RPO WK-P	900 000,00 zł	765 000,00 zł	135 000,00 zł

Poprawa efektywności energetycznej budynków przy ulicy Plac Wolności 18 i Plac Wolności 19	Oś priorytetowa 3, 4c RPO WK-P	825 000,00 zł	701 250,00 zł	123 750,00 zł
Poprawa efektywności energetycznej budynku przy ulicy Potockiego 1a	Oś priorytetowa 3, 4c RPO WK-P	225 000,00 zł	191 250,00 zł	33 750,00 zł
Zmiana sposobu użytkowania budynku mieszkalnego na pomieszczenia użyteczności publicznej (Punkt Interwencji Kryzysowej, Punkt Konsultacyjny oraz Mieszkanie Chronione) wraz z rozbudową części wejściowej, remontem elewacji północnej i zachodniej budynku głównego oraz docieplenieem pozostałych elewacji nieruchomości Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.	Oś priorytetowa 9, 9iv RPO WK-P	1 390 043,51 zł	1 181 536,98 zł	208 606,53 zł
Razem EFRR – LISTA REZERWOWA		**8 940 043,51 zł**	**7 519 036,98 zł**	**1 341 106,53**

LISTA PRIORYTETOWA – Europejski Fundusz Społeczny				
NAZWA	**PRIORYTET**	**KWOTA CAŁKOWITA**	**EFS**	**WKŁAD WŁASNY**
Utworzenie żłobka w budynku B Przedszkola Miejskiego nr 2	Oś priorytetowa 8, 8iv	970 000,00 zł	824 500,00 zł	145 500,00 zł
Rewitalizacja Żnina (EFS)	Oś priorytetowa 8 i 9,	1 467 058,82 zł	1 247 000,00 zł	220 058,82 zł
Innowacyjna edukacja – dla szkół podstawowych Gminy Żnin w latach 2016-2018	Oś priorytetowa 10, 10i	2 000 000,00 zł	1 700 000,00 zł	300 000,00 zł
Innowacyjna edukacja – dla szkół podstawowych Gminy Żnin w latach 2018-2020	Oś priorytetowa 10, 10i	1 000 000,00 zł	850 000,00 zł	150 000,00 zł
Innowacyjna edukacja – dla szkół gimnazjalnych Gminy Żnin w latach 2016-2018	Oś priorytetowa 10, 10i	2 000 000,00 zł	1 700 000,00 zł	300 000,00 zł
Innowacyjna edukacja – dla szkół gimnazjalnych Gminy Żnin w latach 2018-2020	Oś priorytetowa 10, 10i	1 000 000,00 zł	850 000,00 zł	150 000,00 zł
Gimnastyka korekcyjna szansą na lepsze życie małych obywateli	Oś priorytetowa 10, 10i	167 000,00 zł	132 400,00 zł	34 600,00 zł
Razem EFS – LISTA PRIORYTETOWA		**8 604 058,82 zł**	**7 379 400,00 zł**	**1 230 658,82 zł**
Kwota przypadająca na Gminę Żnin to 1 715 447,67 euro x 4,00 zł			**6 861 790,68 zł**	

Źródło: Opracowanie na podstawie Pakietu Inwestycyjnego dla Gminy Żnin 2015 +

Cześć inwestycji planuje się realizować w ramach współpracy z Lokalną Grupą Działania „Pałuki – Wspólna Sprawa”. W okresie programowania 2014-2020 grupa ta realizować będzie Lokalną Strategię Rozwoju przyjętą dla obszaru powiatu żnińskiego. Urząd

Marszałkowski w Toruniu po przyjęciu strategii przeznaczy na jej realizację środki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WK-P) w ramach realizacji podejścia terytorialnego w polityce rozwoju – instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (ang. Community-led local development - CLLD). W ramach dostępnych środków dla LGD beneficjenci będą mogli realizować projekty na obszarach wiejskich i w miastach do 20 tys. mieszkańców[54].

Jeżeli chodzi o inwestycje w infrastrukturę drogową, to Wydział Infrastruktury, Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji Urzędu Miejskiego w Żninie przeprowadza analizę stanu dróg. We wszystkich okręgach na terenie Gminy planuje się organizację przeglądu dróg. Wynikiem przeprowadzonych wizytacji będzie kompleksowa dokumentacja – katalog potrzeb na terenie gminy w zakresie naprawy dróg i ulic, modernizacji chodników i dojść oraz utwardzeń terenu, placów i parkingów, kanalizacji i odwodnienia, oświetlenia ulicznego oraz pozostałych zadań.

Ponadto w ramach pakietu inwestycyjnego planuje się realizację inwestycji dotyczących gospodarki wodno-ściekowej wynikających z Planu Aglomeracyjnego Gminy Żnin.

II. LUDZIE

Tabela 18. Strategiczne i operacyjne cele rozwoju Gminy Żnin w obszarze „Ludzie”

LUDZIE		
II.1 ROZWÓJ KAPITAŁU LUDZKIEGO		
Cel	**Miernik realizacji celu**	**Docelowy poziom**
II.1.1 Poprawa oferty kulturalnej	Ocena oferty kulturalnej w Gminie Żnin dokonana przez jej mieszkańców w skali od 1 do 10	7-10
II.1.2 Wspieranie inicjatyw oraz projektów edukacyjnych i kulturalnych dla osób starszych	Ocena oferty edukacyjnej w Gminie Żnin dokonana prze jej mieszkańców w skali od 1 do 10	7-10
II.1.3 Upowszechnianie i rozwijanie rekreacji fizycznej i sportu	Ocena oferty wypoczynkowej w Gminie Żnin dokonana prze jej mieszkańców w skali od 1 do 10	7-10

[54] Pakiet Inwestycyjny dla Gminy Żnin 2015+

II.1.4 Podniesienie jakości świadczeń usług społecznych II.1.5 Budowanie zintegrowanego systemu wsparcia zapobiegającego kryzysom w rodzinie	Ocena jakości pomocy społecznej świadczonej w Gminie Żnin dokonana przez mieszkańców w skali od 1 do 10	7-10
	Ocena jakości pomocy społecznej świadczonej w Gminie Żnin dokonana przez mieszkańców w skali od 1 do 10	7-10
II.1.6 Integracja osób niepełnosprawnych ze środowiskiem (likwidacja barier architektonicznych)	Ocena likwidacji barier architektonicznych w Gminie Żnin przez osoby niepełnosprawne	7-10
II.1.7 Opracowanie systemu wynagrodzeń w Urzędzie Miejskim i jego jednostkach organizacyjnych premiującego poziom wykształcenia II.1.8 Nawiązanie współpracy z uczelniami wyższymi i instytucjami naukowymi	Indeks wykształcenia pracowników UM w Żninie (od 0 do 100)	70-100
II.1.9 Podniesienie standardów istniejącej bazy bibliotecznej oraz zwiększenie wielkości księgozbioru Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Żninie II.1.10 Rozwijanie nowych funkcji bibliotecznych oraz zwiększanie atrakcyjności usług bibliotecznych Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Żninie	Liczba zmodernizowanych pomieszczeń Wielkość księgozbioru Liczba nowych funkcji bibliotecznych	Modernizacja minimum 5 pomieszczeń do 2020 r. Wzrost o minimum 5% do 2020 r. Wzrost o minimum 5 funkcji do 2020 r.
II.2. PODNIESIENIE JAKOŚCI OŚWIATY		
II.2.1 Stworzenie silnych i nowoczesnych placówek oświatowych	• Wyniki sprawdzianów i egzaminów końcowych • Ocena placówek oświatowych Gminy Żnin dokonana przez jej mieszkańców w skali od 1 do 10	• Poziom wyższy od średniej dla województwa kujawsko-pomorskiego • 7-10

II.3 GMINA JAKO MARKA		
II.3.1 Stworzenie kompleksowej strategii marketingowej wykorzystującej nowoczesne narzędzia promocji II.3.2 Modernizacja strony internetowej II.3.3 Kształtowanie pozytywnego wizerunku Gminy w środkach masowego przekazu o zasięgu lokalnym ponadlokalnym	Rozpoznawalność marki Gmina Żnin w regionie	75-100%

Źródło: Opracowanie własne.

III. ŚRODOWISKO NATURALNE

Tabela 19. Strategiczne i operacyjne cele rozwoju Gminy Żnin w obszarze „Środowisko Naturalne"

ŚRODOWISKO NATURALNE		
III.1.POPRAWA JAKOŚCI ŚRODOWISKA NATURALNEGO		
Cel	**Miernik realizacji celu**	**Docelowy poziom**
III.1.1 Realizacja akcji i programów edukacji ekologicznej	Liczba prowadzonych akcji i programów	1-2/rok
III.1.2 Poprawa jakości powietrza atmosferycznego poprzez opracowanie i realizację programu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy	Opracowanie programu gospodarki niskoemisyjnej dla gminy	Przyjęcie do realizacji założeń planu
III.1.3 Polepszenie atrakcyjności i walorów wizualno-rekreacyjnych zieleni miejskiej i terenów zielonych	Ocena dokonana przez mieszkańców (ankieta) w skali od 1 do 10	7-10
III.2. WZROST ATRAKCYJNOŚCI TURYSTYCZNEJ		
III.2.1 Budowa sieci ścieżek rowerowych III.2.2 Rozbudowa infrastruktury przy Jeziorze Żnińskim Małym III.2.3 Wspieranie rozwoju usług rekreacyjnych i turystyki weekendowej	Ocena oferty wypoczynkowej w Gminie Żnin dokonana przez jej mieszkańców w skali od 1 do 10	8-10

III.3. MODERNIZACJA OBSZARÓW WIEJSKICH		
III.3.1 Realizacja programu usuwania azbestu z nieruchomości na terenie gminy	% zgodności wykonania z corocznym harmonogramem sporządzanym na potrzeby projektu	100% zgodności, realizacja założeń na dany rok
III.3.2. Realizacja programu udzielania dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (przydomowe oczyszczalnie ścieków, przepompownie)	Sprawozdanie z realizacji programu	Coroczna realizacja programu
III.3.3 Współpraca z Sołectwami w celu realizacji inwestycji z udziałem funduszu sołeckiego	% środków przeznaczonych na inwestycje z funduszu sołeckiego	70%

Źródło: Opracowanie własne.

Bibliografia

R. Barro, *Human Capital and Growth*, „The American Economic Review", Vol. 91, No 2, 2001

G. S Becker, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990

A.D. Chandler, *Strategy and Structure*, MIT Press, Cambridge 1962

E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001

M. Gałązka, *Próba oszacowania stopnia zaspokojenia potrzeb żywnościowych w gospodarstwach domowych w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej", IERiGŻ, Warszawa 2013

M. Gałązka, A. Grzelak, *Ekonomiczne i społeczne determinanty wydatków na żywność w Polsce*, Wydawnictwo KPSW w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2015

K. Jarosiński, *Charakterystyka dochodów własnych budżetów gmin w Polsce w ujęciu przestrzennym w latach 2004-2011*, Kwartalnik KES Studia i Prace, 2012

A. Kaczmarek, *Strategie działania małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, nr 2 (13), tom 2, 2009

M. Kędzierski, *Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań edukacyjnych*, Warszawa 2013

G. W. Kołodko, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2010

W. Kołodziejczyk, M. Polak, *Jak będzie zmieniać się polska edukacja? Wyzwania dla polskiej szkoły i ucznia*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011

J. Kotlińska, *Finanse powiatów w świetle ustawy o finansach publicznych*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Wydawnictwo KPSW w Bydgoszczy, Zeszyt 2, Bydgoszcz 2008

J. Kotlińska, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Zeszyt 3, 2009

K. Peter-Bombik, A. J. Kożuch, *Efektywne zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, Katowice 2014

H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2010

Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, 2006

A. Sen, *Rozwój i wolność*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2002

A. Sobczyk, *Finansowanie rozwoju gminy z dochodów własnych*, [w:] Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej, nr 77, 2009

Spis rysunków

Rysunek 1. Ideogram przygotowania Strategii Rozwoju Gminy Żnin na lata 2015-2020

Rysunek 2. Mapa Gminy Żnin

Rysunek 3. Liczba podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców w Gminie Żnin w latach 2010-2014

Rysunek 4. Liczba osób bezrobotnych w Gminie Żnin w latach 2010-2014 (stan na koniec każdego roku)

Rysunek 5. Stopa bezrobocia w Gminie Żnin na tle powiatu żnińskiego i województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2010-2014 (stan na koniec każdego roku w %)

Rysunek 6. Struktura bezrobocia według okresu pozostawania na bezrobociu mieszkańców Gminy Żnin

Rysunek 7. Ekonometryczny model potęgowy dochodów ogółem Gminy Żnin w zależności od PKB w Polsce

Rysunek 8. Dochody budżetu ogółem i dochody własne Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w zł)

Rysunek 9. Struktura dochodów budżetu Gminy Żnin w 2014 r. (w %)

Rysunek 10. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w %)

Rysunek 11. Poziom wydatków budżetu Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w zł)

Rysunek 12. Poziom wydatków majątkowych i bieżących Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w zł)

Rysunek 13. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w %)

Rysunek 14. Struktura wydatków budżetu Gminy Żnin wg działów klasyfikacji budżetowej (średnia za okres 2005-2014 w %)
Rysunek 15. Poziom wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników Urzędu Miejskiego w Żninie w latach 2005-2014 (w zł)
Rysunek 16. Saldo budżetu oraz poziom długu Gminy Żnin w latach 2005-2014 (w zł)
Rysunek 17. Reguła fiskalna dla Gminy Żnin według Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2025 (w %)
Rysunek 18. Struktura liczby ludności gminy Żnin w latach 2009-2013 w przekroju ekonomicznych grup wiekowych
Rysunek 19. Piramida demograficzna ludności gminy Żnin w 2013 r.
Rysunek 20. Struktura mieszkańców gminy Żnin według poziomu wykształcenia w 2015 r.
Rysunek 21. Znajomość języka angielskiego wśród mieszkańców gminy Żnin w 2015 r.
Rysunek 22. Ilość książek w domu w gospodarstwach domowych gminy Żnin w 2015 r.
Rysunek 23. Wyniki sprawdzianu uczniów klas szóstych szkół podstawowych gminy Żnin w 2014 r.
Rysunek 24. Wyniki egzaminu gimnazjalnego z języka polskiego uczniów gminy Żnin w 2014 r. (w %)
Rysunek 25. Wyniki egzaminu gimnazjalnego z matematyki uczniów gminy Żnin w 2014 r. (w %)
Rysunek 26. Liczba rodzin według powodów ubiegania się o pomoc w 2014 r.
Rysunek 27. Relacja poziomu czynnika zrównoważonego rozwoju w Gminie Żninie do średniego poziomu pięćdziesięciu najlepiej rozwijających się gmin miejsko-wiejskich w Polsce w 2013 r. (%)
Rysunek 28. Docelowy poziom wydatków bieżących i inwestycyjnych Gminy Żnin w latach 2015-2025 (zł)
Rysunek 29. Docelowy prognozowany poziom dopuszczalnego wskaźnika obsługi zadłużenia Gminy Żnin w latach 2015-2025 (%)

Spis tabel

Tabela 1. Liczba podmiotów gospodarki narodowej w Gminie Żnin w latach 2010-2014
Tabela 2. Liczba podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców w Gminie Żnin w relacji do gmin powiatu żnińskiego i województwa kujawsko-pomorskiego ogółem w latach 2010-2014
Tabela 3. Struktura bezrobotnych w Gminie Żnin w latach 2010-2014 (do ogółu bezrobotnych w %)
Tabela 4. Wybrane stawki podatku od nieruchomości w Gminie Żnin i gminach ościennych w 2015 r.
Tabela 5. Analiza SWOT obszaru „EKONOMIA”
Tabela 6. Liczba ludności w gminie Żnin w latach 2009-2013
Tabela 7. Edukacja w szkołach podstawowych i gimnazjach w gminie Żnin (stan na 2005, 2010 i 2013 r.)
Tabela 8. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy w latach 2012-2014
Tabela 9. Analiza SWOT obszaru „LUDZIE”

Tabela 10. Odsetek mieszkańców gminy Żnin korzystających z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w latach 2010-2013 (w %)

Tabela 11. Ujęcia komunalne wód zaopatrujące sieć wodociągową w Gminie Żnin

Tabela 12. Analiza SWOT obszaru „ŚRODOWISKO NATURALNE”

Tabela 13. Lokata Gminy Żnin w rankingu zrównoważonego rozwoju gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2010-2014

Tabela 14. Lokata Gminy Żnin w przekroju wybranych czynników zrównoważonego rozwoju wśród gmin miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2010-2014

Tabela 15. Strategiczne i operacyjne cele rozwoju Gminy Żnin w obszarze „Ekonomia”

Tabela 16. Projekcja dochodów i wydatków budżetu Gminy Żnin w latach 2015-2025

Tabela 17. Projekty zaproponowane w ramach Strategii Obszaru Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Żnińskiego (ORSG PŻ)

Tabela 18. Strategiczne i operacyjne cele rozwoju Gminy Żnin w obszarze „Ludzie”

Tabela 19. Strategiczne i operacyjne cele rozwoju Gminy Żnin w obszarze „Środowisko Naturalne”

ZAŁĄCZNIK NR 1

WYNIKI ESTYMACJI MODELU LINIOWEGO DOCHODÓW WŁASNYCH GMINY ŻNIN W ZALEŻNOŚCI OD POZIOMU WYDATKÓW MAJĄTKOWYCH REALIZOWANYCH W DANYM ROKU, W ROKU POPRZEDAJĄCYM I DWÓCH LATACH WSTECZ.

PODSUMOWANIE - WYJŚCIE

Statystyki regresji	
Wielokrotność R	0,572041
R kwadrat	0,327231
Dopasowany R kwadrat	-0,17735
Błąd standardowy	5236674
Obserwacje	8

	Współczynniki	*Błąd standardowy*	*t Stat*	*Wartość-p*
Przecięcie	24577242	6180881	3,976333	0,016451
X(t-2)	0,481483	0,530479	0,907638	0,415406
X(t-1)	0,202647	0,518156	0,391092	0,715667
X(t)	-0,15971	0,502848	-0,31762	0,766664

Obliczenia wykonane za pomocą arkusza kalkulacyjnego MS Excel.

ZAŁĄCZNIK NR 2

WYNIKI ESTYMACJI LINIOWEGO MODELU MIESIĘCZNEGO WYNAGRODZENIA BRUTTO PRACOWNIKÓW URZĘDU MIEJSKIEGO W ŻNINIE

Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 1-84
Zmienna zależna (Y): wynagrodzenie łączne

	Współczynnik	*Błąd stand.*	*t-Studenta*	*wartość p*	
Constans	792,873	421,789	1,8798	0,06378	*
Staż pracy ogółem	23,0599	8,74416	2,6372	0,01004	**
Stopień wykształcenia	−230,148	120,262	-1,9137	0,05923	*
Stanowisko	1071,3	69,0564	15,5134	<0,00001	***

Średn. aryt. zm. zależnej	3642,060	Odch. stand. zm.zależnej	1988,507
Suma kwadratów reszt	56873352	Błąd standardowy reszt	843,1589
Wsp. determ. R-kwadrat	0,826709	Skorygowany R-kwadrat	0,820210
F(3, 80)	127,2169	Wartość p dla testu F	2,34e-30
Logarytm wiarygodności	−683,0627	Kryt. inform. Akaike'a	1374,125
Kryt. Bayesa-Schwarza	1383,849	Kryt. Hannana-Quinna	1378,034

Obliczenia wykonane za pomocą oprogramowania GRETL.

Uzasadnienie

Strategia rozwoju gminy jest długookresowym planem wyznaczającym jej strategiczne i operacyjne cele, a także zawierającym opis procesu ich monitorowania. Funkcjonowanie gminy w złożonym otoczeniu oraz uwarunkowania rozwojowe gminy mogą skutkować koniecznością aktualizowania strategii rozwoju.

W związku z możliwością aplikowania o środki zewnętrzne na renowację zabytkowych obiektów na terenie gminy Żnin, w szczególności w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, niezbędne jest podkreślenie w dokumencie strategicznym potrzeb w tym zakresie. Zabytki architektury, zlokalizowane w Żninie oraz na terenach wiejskich, są istotnym atutem gminy Żnin również w kontekście potencjału turystycznego. Wpisanie do strategii rozwoju przedsięwzięć dotyczących renowacji zabytków może stanowić konieczny wymóg w celu przyznania dofinansowania zewnętrznego na te cele.

W związku z powyższym podjęcie uchwały jest uzasadnione.