

**Bogdan Klepacki, Barbara Kusto**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

---

## **KAPITAŁ LUDZKI WŁADZ SAMORZĄDOWYCH WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO A POZIOM DOCHODÓW GMIN**

---

**Streszczenie:** Coraz większą rolę w rozwoju lokalnym odgrywają czynniki niematerialne, które obok ekonomicznych stają się fundamentem rozwoju. Istotną rolę w stymulowaniu procesów rozwoju odgrywa kapitał ludzki stanowiący zasób wiedzy, umiejętności, doświadczenia, siły witalnej, jaką dysponuje człowiek. Od poziomu zgromadzonego kapitału ludzkiego mieszkańców oraz osób zarządzających gminami uzależniony jest rozwój regionu.

W artykule przedstawiono propozycję zastosowania nowej metodyki pomiaru poziomu kapitału ludzkiego, wyniki badań tego poziomu dotyczące władz samorządowych z wybranych gmin województwa świętokrzyskiego, a także jego związek z poziomem dochodów gmin.

### **1. Wstęp**

W warunkach gospodarki okresu pokapitalistycznego jednym z najważniejszych czynników, który decyduje o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstw, regionów, państw, jest wiedza. Dominującą siłą napędową rozwoju gospodarczego jest zdolność ciągłego podnoszenia kwalifikacji i zdobywania nowych umiejętności. Wiedza stała się podstawą rozwoju oraz siłą motoryczną wszelkich zmian. Twórcą wiedzy jest człowiek, a więc od jego zaangażowania, możliwości, zdolności zależy jej poziom. Wiedza może być tylko wówczas spożytkowana w jakimś regionie, organizacji, przedsiębiorstwie, jeżeli w miejscach tych istnieją ludzie wykształceni, zdolni do korzystania z zasobu wiedzy i jej zastosowania. Stąd główną uwagę w procesie budowania konkurencyjności zwraca się na czynniki niematerialne, tzw. miękkie, do których zalicza się kapitał intelektualny, definiowany przez kapitał ludzki, społeczny i organizacyjny. Szczególna rola przypada kapitałowi ludzkiemu. Współcześnie inwestycje w kapitał ludzki nabrały strategicznego znaczenia, stały się jednym z podstawowych celów polityki społecznej i gospodarczej. Także w rozwoju lokalnym, obok czynników ekonomicznych, coraz większą rolę zaczynają odgrywać ludzie, ich wykształcenie, chęć do współpracy, wzajemne zaufanie, poziom kultury itd. Coraz powszechniejsza staje się idea rozwoju lokalnego, w której

punktem wyjścia jest rozwój oddolny, umożliwiający wykorzystanie potencjału tkwiącego w społecznościach lokalnych [Kłodziński 2005, s. 711].

## 2. Istota kapitału ludzkiego i jego znaczenie w rozwoju regionalnym

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznego, precyzyjnego określenia pojęcia kapitału ludzkiego. Mamy raczej do czynienia z wieloznacznością wyjaśnień, wynikającą ze stosowania odmiennych założeń badawczych poszczególnych osób zajmujących się kapitałem ludzkim. Wieloznaczność pojęcia kapitału ludzkiego jest uzależniona także od szerebla prowadzonych rozważań – w skali makro bądź na poziomie organizacji.

Termin „kapitał ludzki” pochodzi od słów angielskich *human capital* i oznacza w dosłownym tłumaczeniu wartość kwalifikacji ludzkich. Schultz opisywał ten kapitał następująco: „Wszystkie ludzkie zdolności są bądź wrodzone, bądź nabyte. Każdy człowiek rodzi się z pewnym szczególnym zespołem genów określającym jego wrodzone zdolności. Cechy nabytej jakości populacji, które mają wartość i mogą być wzbogacane za pomocą odpowiedniego inwestowania, będziemy uważać za kapitał ludzki” [Schultz 2001, s. 21]. Według Schultza umiejętności i wiedza stanowią fundament koncepcji kapitału ludzkiego. Natomiast szeroko rozumiany proces kształcenia jest celową inwestycją, podnoszącą jego wartość produkcyjną. Ponadto poza edukacją identyfikuje on inne działania, które mogą wzbogacić kapitał ludzki, m.in. ochronę zdrowia i migracje pracowników na rynku pracy [Wojciechowski 2006, s. 54].

W polskiej literaturze z zakresu ekonomii pojęcie kapitału ludzkiego użyte zostało po raz pierwszy w pracy S.R. Domańskiego *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy* w 1990 r. Domański zdefiniował je jako „zasób wiedzy i umiejętności, zdrowia, energii witalnej zawarty w społeczeństwie lub narodzie jako całości. Kapitał ludzki jest źródłem zdolności do pracy, usług, satysfakcji i zarobków. Zasób ten nie jest dany przez genetyczne cechy danej populacji raz na zawsze, ale można go powiększać drogą inwestycji” [Domański, 1993, s. 19]. Kapitału ludzkiego nie można kupić jak inne aktywa na rynku, ten kapitał trzeba w sobie wytworzyć przez inwestycje w człowieka, inwestycje w siebie. W wymiarze ogólnogospodarczym mówimy o nakładach na kształcenie, badania naukowe, zdrowie, również na poszukiwanie pracy, koszty migracji i doskonalenia zawodowego. Te wszystkie rodzaje nakładów mogą być rozpatrywane jako inwestycje niezależnie od tego, czy są podejmowane przez jednostki na ich własny rachunek, czy przez społeczeństwo na rachunek jego członków [Domański 2001, s. 86].

Koncepcję kapitału ludzkiego stosuje się co najmniej na czterech poziomach: makro, mikro, organizacji i osoby. J. Fitz-Enz twierdzi, że kapitał ludzki jest jedynym czynnikiem ekonomicznym, który sam w sobie i przez siebie może powiększyć wartość, „tylko ludzie są obdarzeni wewnętrzną mocą wytwarzania wartości. Wszystkie inne zmienne – gotówka i jej kuzyn kredyt, materiały, maszyny, wyposażenie oraz energia – są z tego punktu widzenia bezwładnym potencjałem. Z sa-

mej swej natury nie dodają niczego i nie mogą dodawać, póki jakaś istota ludzka – wszystko jedno czy będzie to robotnik z najniższego czy menedżer z najwyższego poziomu organizacji, albo najbardziej pomysłowy fachowiec – nie wykorzysta ich potencjału, zaprzęgając je do pracy” [Fitz-Enz 2001, s. 9]. Kapitał ludzki w skali makro to wiedza, umiejętności, doświadczenie pracowników, zdolności, prawa autorskie, których właścicielem są pracownicy. W skali mikro kapitał ludzki odnosi się do wiedzy, kwalifikacji, umiejętności, stanu zdrowia, kultury osobistej człowieka. Elementy te stanowią o odrębności człowieka, są indywidualną cechą jednostki. Należy podkreślić, że poziom kapitału ludzkiego i ustawiczne inwestowanie w ten kapitał rzutuje w sposób znaczny na sytuację materialną jednostek, wiąże się z podnoszeniem przyszłych dochodów. Nie nastąpi długotrwały rozwój gospodarczy bez zainwestowania w kapitał ludzki, rozumiany jako zasoby i nakład, jak również efekt i cele rozwojowe. Szczególnie istotne są czynniki wiedzy, i to na różnych poziomach kształcenia, oraz innowacyjność gospodarki [Klepacki 2000, s. 9].

Kapitał ludzki odgrywa coraz większą rolę w procesach rozwoju lokalnego. Rola władz samorządowych w kreowaniu przewagi konkurencyjnej polega na bieżącym zarządzaniu jednostką terytorialną, ale przede wszystkim uwidacznia się w umiejętności zarządzania strategicznego. Chodzi tu o umiejętność trafnego wyboru celów, ich osiągania i kontroli przyjętych założeń oraz umiejętnego wykorzystania odpowiednich instrumentów oddziaływania na rozwój lokalny. Sprawne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego jest uzależnione od poziomu zgromadzonego w niej kapitału ludzkiego. O zdolności jednostki terytorialnej do konkurencji decydują jej zasoby, ale także działania władz lokalnych, które pełnią funkcje decyzyjne, regulacyjne i stymulujące. Władze samorządowe dysponują różnymi instrumentami umożliwiającymi oddziaływanie na rozwój lokalny. Jednymi z najważniejszych są instrumenty finansowe, mające wpływ na wyznaczanie celów, ich osiągnięcie oraz kształtowanie rozwoju lokalnego. Do najważniejszych zalicza się budżet jednostki samorządu terytorialnego, który jest rocznym planem dochodów i wydatków gminy. Polityka finansowa jednostek budżetowych definiowana jest w literaturze jako celowa działalność, związana z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych oraz wyborem metod i instrumentów osiągania celów społeczno-gospodarczych. Jej częściami składowymi są: polityka dochodowa, polityka wydatkowa (w tym inwestycje) oraz polityka równoważenia budżetu (zarządzanie długiem) [Miszczyk, Żuk 2007, s. 199]. Kondycja finansowa gminy jest podstawowym wyznacznikiem jej sytuacji gospodarczej oddziałującej na standard życia mieszkańców, liczbę i termin wykonywanych zadań oraz ogólne możliwości rozwoju.

Gospodarka finansowa gminy (miasta) determinuje rozwój innych dziedzin gospodarki gminy (miasta), a także jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwojowego gminy. Kondycja finansowa jest nie tylko pochodną realizowanych zadań publicznych i przedsięwzięć (sfery realnej), ale sama stanowi źródło proefektywnych działań [Wojciechowski 2003, s. 209-210].

O kondycji finansowej gmin decyduje przede wszystkim wielkość oraz odpowiednie dopasowanie w czasie dochodów i wydatków. Samodzielność dochodowa oznacza suwerenność organów gminy w stanowieniu źródeł dochodów budżetu lokalnego. Samodzielność wydatkowa natomiast jest związana ze swobodą rozdystrybucji dochodów, czyli faktycznym dokonywaniem wydatków na cele związane z wykonywaniem zadań przez samorząd. Z punktu widzenia samodzielności finansowej największe znaczenie mają dochody własne, za które uznaje się tę część dochodów ogółem, która nie pochodzi z budżetu państwa. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie, wprowadzania lokalnych zwolnień podatkowych, decydowania o poborze bądź ustanowieniu niektórych podatków i opłat. W celu osiągnięcia jak największej samodzielności finansowej powinno się dążyć do zwiększania udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin. Wysoki ich udział sprzyja samodzielności podejmowania decyzji, dając możliwość kształtowania racjonalnej gospodarki budżetowej. Ponadto dochody własne charakteryzują się stosunkowo wysoką stabilnością, przewidywalnością, a przede wszystkim istnieje możliwość bezpośredniego oddziaływania na ich wysokość. Stosowanie zachęt podatkowych jest elementem zarządzania dochodami gmin (świadoma rezygnacja z części dochodów w celu osiągnięcia większych dochodów w przyszłości), dzięki któremu dana gmina staje się bardziej atrakcyjna z punktu widzenia potencjalnego inwestora [Nargiełło 2007, s. 10-15].

Niniejszy artykuł jest próbą zaprezentowania metodyki pomiaru poziomu kapitału ludzkiego w wybranych gminach województwa świętokrzyskiego oraz ukazania jego związku z poziomem dochodów gmin.

### **3. Założenia metodologiczne**

Głównym celem badań było rozpoznanie poziomu kapitału ludzkiego władz samorządowych gmin w województwie świętokrzyskim. Podmiotem badań byli wójtowie i burmistrzowie gmin. Celowość podjęcia tej tematyki uzasadnia pogląd, że na globalnym rynku, w warunkach nieustannej konkurencji, kapitał ludzki zgromadzony w organizacji odgrywa najistotniejszą rolę. Poziom kapitał ludzkiego, jaki reprezentują władze samorządu terytorialnego, jest elementem decydującym o racjonalności podejmowanych decyzji. Te z kolei wpływają na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkańców, rozwój regionu, pozyskiwanie funduszy unijnych.

Badania przeprowadzono w 50 gminach województwa świętokrzyskiego w latach 2008 i 2009. Objęto nimi te gminy, których władze wyraziły zgodę na udzielenie odpowiedzi na zawarte w kwestionariuszu pytania. Materiał badawczy stanowiły informacje pochodzące z badań własnych przeprowadzonych metodą kwestionariusza wywiadu skierowanego do wójtów i burmistrzów. Kwestionariusz wywiadu opracowany został przez autorów i zawierał pytania służące uzyskaniu in-

**Tabela 1.** Cechy wykorzystane do oceny poziomu kapitału ludzkiego zarządów gmin

Kryterium	Cechy charakteryzujące kapitał ludzki członka zarządu gminy	Waga
Przygotowanie zawodowe	– wykształcenie	0,1
	– aktywność edukacyjna	0,3
Doświadczenie zawodowe	– wiek członka zarządu	0,1
	– doświadczenie w pracy w jednostkach samorządu terytorialnego	0,1
	– doświadczenie w pracy na stanowisku kierowniczym	0,1
Zaangażowanie społeczne	– pełnienie funkcji społecznych z wyboru	0,1
	– aktywność społeczna	0,1
Ochrona zdrowia	– kontrola ogólnego stanu zdrowia, okresowe badania lekarskie	0,05
	– wypoczynek poza miejscem zamieszkania	0,05
Łącznie		1,0

Źródło: opracowanie własne.

formacji niezbędnych do osiągnięcia postawionego celu. Do oceny i porównania poziomu kapitału ludzkiego władz gminnych opracowano miernik kapitału ludzkiego, wykorzystując do tego technikę oceny punktowej ważonej. Do elementów składowych kapitału ludzkiego subiektywnie przyjęto następujące kryteria: przygotowanie zawodowe, doświadczenie zawodowe, zaangażowanie społeczne, ochronę zdrowia. Każdemu kryterium nadano wagę. Wyodrębniono także 9 cech, po dwie dla kryterium przygotowanie zawodowe, zaangażowanie społeczne i ochrona zdrowia oraz trzy dla kryterium doświadczenie zawodowe. Do liczbowego przedstawienia poziomu kapitału ludzkiego poszczególnych osób posłużono się danymi uzyskanymi z kwestionariusza wywiadu, które zostały ocenione według punktacji i przeliczone według miernika. Za każdą cechę wójtowi lub burmistrzowi przyznawano od 0 do 5 punktów. Przyjęte cechy do badania poziomu kapitału ludzkiego przedstawiono w tab. 1, strukturę zaś osób z kierownictwa jednostek samorządu terytorialnego w tab. 2.

#### 4. Wyniki badań

Tabela 2 przedstawia wyniki badań dotyczące poziomu kapitału ludzkiego władz samorządowych w 50 gminach województwa świętokrzyskiego.

Dochody gmin w latach 2006-2008 w poszczególnych grupach gmin podzielonych według poziomu kapitału ludzkiego władz samorządowych przedstawia tab. 3.

**Tabela 2.** Poziom kapitału ludzkiego władz samorządowych

Poziom kapitału ludzkiego	Wartość ważona przyjętych kryteriów	Gminy według poziomu kapitału ludzkiego
Bardzo wysoki A	4,0-5,0	6 (12%)
Wysoki B	3,5-3,99	12 (24%)
Średni C	3,0-3,49	14 (28%)
Niski D	poniżej 3,0	18 (36%)

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 3.** Poziom kapitału ludzkiego władz samorządowych a poziom dochodów gmin (w tys. zł)

Grupa według poziomu kapitału ludzkiego	Dochody ogółem średnio w latach			Dochody własne średnio w latach		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Bardzo wysoki A	21 470,19	22 649,19	25 388,21	8 146,38	8 570,23	9 447,98
Wysoki B	18 347,45	18 609,35	21 411,55	6 530,52	6 139,84	7 612,73
Średni C	18 180,81	19 243,95	21 083,68	5 933,99	6 346,52	7 307,60
Niski D	22 393,75	22 824,55	24 320,47	9 072,41	9 331,05	9 942,77

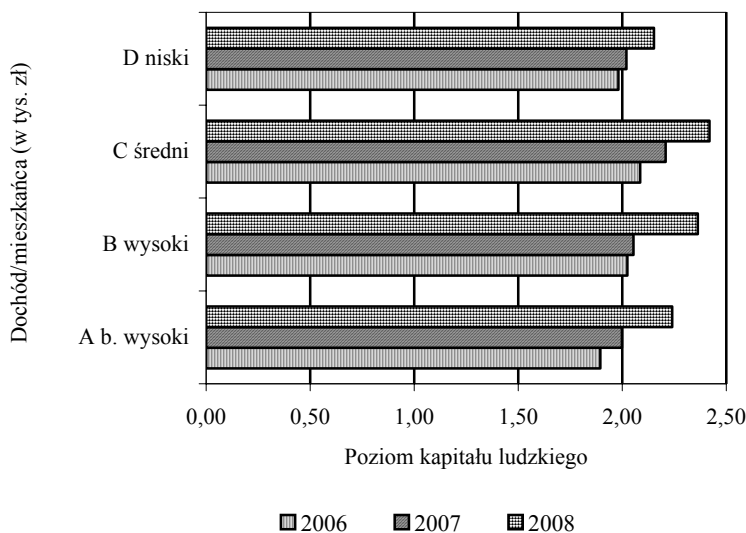
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4 oraz rys. 1 i 2 przedstawiają poziom dochodów badanych gmin w przeliczeniu na mieszkańca.

**Tabela 4.** Poziom kapitału ludzkiego władz samorządowych a poziom dochodów gmin w przeliczeniu na mieszkańca (w tys. zł)

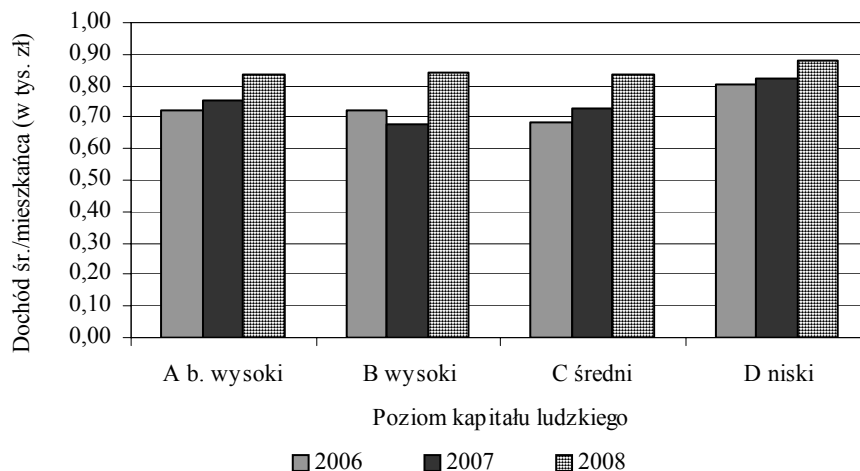
Grupa według poziomu kapitału ludzkiego	Dochody ogółem średnio w latach			Dochody własne średnio w latach		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Bardzo wysoki A	1,24	1,33	1,51	0,35	0,39	0,42
Wysoki B	2,02	2,05	2,36	0,66	0,59	0,73
Średni C	2,01	2,13	2,33	0,67	0,72	0,82
Niski D	1,98	2,02	2,15	0,80	0,83	0,88

Źródło: opracowanie własne.



**Rys. 1.** Dochody ogółem średnio na mieszkańca w latach 2006-2008

Źródło: opracowanie własne.



**Rys. 2.** Dochody własne średnio na mieszkańca w latach 2006-2008

Źródło: opracowanie własne.

Procentowy udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin przedstawia tab. 5.

**Tabela 5.** Udział dochodów własnych w dochodach ogółem

Grupa według poziomu kapitału ludzkiego	2006	2007	2008
Bardzo wysoki A	0,38	0,38	0,37
Wysoki B	0,36	0,33	0,36
Średni C	0,33	0,33	0,35
Niski D	0,35	0,34	0,34

Źródło: opracowanie własne.

## 5. Wnioski

Poziom kapitału ludzkiego władz samorządowych jest zróżnicowany.

Wśród badanych jednostek samorządu terytorialnego dominują gminy o wysokim i średnim poziomie kapitału ludzkiego.

Przy zastosowaniu zaprezentowanej metody można stwierdzić, iż najczęściej było gmin o niskim poziomie kapitału ludzkiego. Oznacza to, że w warunkach województwa świętokrzyskiego istnieją jeszcze znaczne rezerwy w kształtowaniu kapitału ludzkiego.

Dochody ogółem oraz dochody własne badanych gmin w analizowanym okresie wzrastały.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w badanych gminach w grupach zarówno o najwyższym, jak i o najniższym poziomie utrzymywał się na stałym poziomie.

Przeprowadzone badania nie potwierdziły związku między poziomem kapitału ludzkiego a poziomem dochodów gmin. W literaturze przedmiotu i prowadzonych dotychczas badaniach naukowych dominuje pogląd, iż kapitał ludzki ma duży wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą regionów. Wydaje się, że zakres zależności jest dużo bardziej złożony, niż mogłoby się wydawać, i wymaga pogłębionych badań.

## Literatura

- Domański R.S., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Domański R.S., *Kapitał ludzki w rozwoju Polski – uwagi do problemu*, [w:] J. Lipiński, W. Orłowski, *Wzrost gospodarczy w Polsce, perspektywa średniookresowa*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.
- Fitz-Enz J., *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.
- Grodzicki J., *Rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarki globalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Klepacki B., *Zrównoważony rozwój terenów wiejskich – wybrane aspekty teoretyczne*, [w:] *Roczniki Naukowe SERiA*, tom II, Zeszyt I, Warszawa-Poznań-Zamość 2000.
- Kłodziński M., *Kapitał ludzki, społeczny i kulturowy polskiej wsi*, [w:] *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005.
- Miszczuk A., Żuk K., *Samorząd terytorialny jako stymulator lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] A. Miszczuk i in., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Nargiełło J., *Pomiar i czynniki wpływające na kondycję finansową gmin*, Dział Wydawnictw IERiGŻ – PIB, Warszawa 2007.
- Schultz T.W., *Investing in People: The Economics of Population Quality*, University of California, Berkeley, 1981, [w:] J. Fitz-Enz, *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001.
- Szafraniec K. (red.), *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi. Ludzie – społeczność lokalna – edukacja*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- Wilkin J., *To są szanse, a nie gwarancje*, [w:] *Szanse polskiej wsi i rolnictwa w integracji z Unią Europejską*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 9, Warszawa 2003.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Wojciechowski Z., *Jakość kapitału ludzkiego w procesie tworzenia konkurencyjności przedsiębiorstwa*, [w:] *Zarządzanie potencjałem ludzkim w organizacji XXI wieku*, K. Piotrkowski (red.), Warszawa 2006.

## LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES HUMAN RESOURCES IN ŚWIĘTOKRZYSKIE VOIVODESHIP IN RELATION TO COMMUNES REVENUE

**Summary:** Immaterial factors play an increasingly important role in the local development, and along with economic ones, they are becoming the foundation of development. Human



capital which constitutes a store of knowledge, skills, experience, a vital force, which is at a person's disposal plays an important role in stimulating the processes of development. The development of a region depends on the level of accumulated human capital of the inhabitants and people responsible for commune management.

The paper presents a proposal for applying a new methodology of measuring the level of human capital, the results of research of this level concerning local government authorities in selected communes of Świętokrzyskie voivodeship, as well as its relationship to the level of communes revenue.