

**Barbara Kusto**

Katedra Organizacji i Zarządzania  
Wyższa Szkoła Handlowa w Kielcach

## **Pozyskiwanie funduszy unijnych w gminach o zróżnicowanym poziomie kapitału ludzkiego władz samorządowych**

### **Wstęp**

Gmina będąca podstawową jednostką samorządu terytorialnego zobowiązana jest do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a zakres jej działania obejmuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Szczególną rolę w stymulowaniu rozwoju odgrywają władze lokalne. Polityka tych władz przekłada się bezpośrednio na warunki życia w gminie. Główna rola władz gminy polega przede wszystkim na pełnieniu organizatora i koordynatora rozwoju. Władze samorządowe do realizacji tego celu wykorzystują różnorodne narzędzia rozwoju, ale wiele zależy także od wykorzystywanych przez nie sposobów i metod działania, co w dużej mierze związane jest z posiadaną przez nie wiedzą, kwalifikacjami, umiejętnościami i doświadczeniem. Stąd współcześnie w teoriach rozwoju zwraca się uwagę na rolę takiego czynnika jak kapitał ludzki, który staje się głównym katalizatorem rozwojowym nie tylko w skali makro, ale także na poziomie lokalnym. Z punktu widzenia instrumentów polityki lokalnej, w które wyposażone zostały samorządy, do najważniejszych zaliczyć można m.in.: kształtowanie budżetu lokalnego, gospodarowanie mieniem komunalnym, uprawnienia w zakresie planowania rozwoju lokalnego, tworzenie klimatu dla przedsiębiorczości, a także możliwość występowania do różnych zewnętrznych podmiotów z wnioskami o wsparcie projektów inwestycyjnych, w tym przede wszystkim pozyskiwanie funduszy unijnych. Wartość pozyskanych środków oraz częstość ubiegania się o nie świadczy o aktywności samorządów lokalnych w podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego.

W opracowaniu skupiono uwagę na określeniu poziomu kapitału ludzkiego władz samorządowych województwa świętokrzyskiego oraz znaczeniu tego kapitału w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych przez gminy województwa świętokrzyskiego.

## **Kapitał ludzki – definicja i mierniki**

Określenie *kapitał ludzki* pochodzi od Theodora W. Schultza, ekonomisty zainteresowanego sytuacją krajów słabo rozwiniętych gospodarczo. Uważał on, że osiągnięcie przez ludzi ubogich dobrobytu nie zależy od tego, czy dysponują gruntami, maszynami czy energią, lecz od ich wiedzy. Ten jakościowy aspekt ekonomii nazwał *kapitałem ludzkim* [Fitz-Enz 2001, s. 8]. Rozwinięcie teorii kapitału ludzkiego stanowiło dzieło Gary'ego Beckera *Human Capital*. Koncepcja kapitału ludzkiego według Beckera to idea, że ludzie na różne sposoby wydają na siebie pieniądze, biorąc pod uwagę nie tylko swe bieżące przyjemności, lecz także przyszłe zyski pieniężne i pozapieniężne. Ludzie mogą nabywać usługi służby zdrowia, dobrowolnie zdobywać wykształcenie, poświęcać czas na poszukiwanie możliwie najlepiej opłacanego miejsca pracy zamiast akceptować pierwszą natrafiającą się okazję, mogą migrować w celu wykorzystania możliwości uzyskania lepszej pracy, mogą wreszcie decydować się na pracę niżej opłacaną, lecz zapewniającą dużo większe możliwości uczenia się, nie zaś na świetnie wynagradzaną posadę, nie dającą jednak szans na jakikolwiek rozwój [Leszczyński 2007, s. 9]. Wszystkie te zajęcia: kształcenie, poszukiwanie pracy, migracje, podnoszenie swoich kwalifikacji traktowane mogą być jako inwestycje, a nie jako konsumpcja. Podejmując te działania dziś jednostka myśli o przyszłości. Podobnie dzieje się z działaniem społecznym. Wydatki na dobra publiczne, takie jak ochrona zdrowia, oświata, powinny być traktowane jako inwestycje na rzecz przyszłych korzyści.

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznego, precyzyjnego określenia pojęcia *kapitał ludzki*. Mamy raczej do czynienia z wieloznacznością wyjaśnień, wynikającą ze stosowania odmiennych założeń badawczych poszczególnych osób zajmujących się tym tematem. Wieloznaczność pojęcia *kapitał ludzki* jest uzależniona także od szczebla prowadzonych rozważań – w skali makro bądź na poziomie organizacji. Termin *kapitał ludzki* pochodzi od słów angielskich i oznacza w dosłownym tłumaczeniu wartość kwalifikacji ludzkich. W polskiej literaturze z zakresu ekonomii pojęcie to użyte zostało po raz pierwszy w pracy Stanisława R. Domańskiego *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*. Domański [1993, s. 19] 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”. W wymiarze ogólnogospodarczym mówimy o nakładach na kształcenie, badania naukowe, zdrowie, również na poszukiwanie pracy, koszty migracji i doskonalenia zawodowego. Te wszystkie rodzaje na-

kładów 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]. Samo pojęcie *kapitału ludzkiego* w sensie szerokim oznacza potencjał wiedzy, talentu, umiejętności, wykształcenia, inteligencji, zdrowia, energii, przedsiębiorczości zawarty w człowieku, wpływający bezpośrednio lub pośrednio na jego zachowanie i pracę, kreatywne myślenie i działanie oraz zdolności adaptacyjne [Mossakowska, Zawajska 2009, s. 7]. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto definicję Domańskiego.

## Okres programowania 2007–2013

Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej stała się beneficjentem pomocy unijnej. W ramach tej pomocy można wyróżnić dotychczas 2 okresy programowania (poza pomocą przedakcesyjną): 2004–2006 oraz 2007–2013. Dokumentem określającym kierunki i wysokość wsparcia finansowego ze strony funduszy na realizację zamierzeń rozwojowych w Polsce w latach 2007–2013 jest Narodowa Strategia Spójności (NSS), zawierająca priorytety i obszary wykorzystania funduszy. Strategia ta przedstawia również system wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w Polsce w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–2013. Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSS w latach 2007–2013 wynosi około 85,6 mld euro, z czego 67,3 mld euro pochodzi z budżetu UE<sup>1</sup>. W okresie programowania 2007–2013 wprowadzono wiele zmian w stosunku do okresu 2004–2006, dotyczących głównie programów operacyjnych, zasad finansowania oraz zmian w systemie prawnym funduszy strukturalnych. W aktualnym okresie programowania obok spójności ekonomicznej i społecznej równie ważne miejsce zajęła kwestia spójności terytorialnej. Spójność ta stanowi uzupełnienie i wzmocnienie spójności gospodarczo-społecznej i oznacza zrównoważony oraz jednolity rozwój całego terytorium Unii Europejskiej, także pod względem infrastruktury, koncentracji działalności człowieka i równych szans. Z punktu widzenia zarządzania środkami unijnymi zasadniczą zmianą w obecnym okresie programowania jest częściowa decentralizacja wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Oprócz programów centralnych (krajowych), powstało 16 programów regionalnych (RPO), które zastąpiły Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) z poprzedniego okresu programowania. ZPORR zarządzany był na poziomie krajowym, a jego wdrażanie w dużej mie-

<sup>1</sup>[www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl) (18.06.2010 r.).

rze odbywało się na poziomie regionalnym. Regionalne Programy Operacyjne natomiast są zarówno zarządzane, jak i wdrażane przez władze samorządowe województwa (urzędy marszałkowskie poszczególnych województw)<sup>2</sup>. Zarówno ZPORR, jak i RPO to programy wspierające rozwój potencjału poszczególnych regionów, w tym m.in. infrastruktury regionalnej (tj.: zdrowie, oświata, gospodarka odpadami, kanalizacja, wodociągi, energetyka, informatyzacja itp.). Beneficjentami RPO są także jednostki samorządu terytorialnego. Dzięki absorpcji środków unijnych władze lokalne mają możliwość usprawnić działania w dziedzinach, za które są odpowiedzialne, a w konsekwencji stymulować rozwój społeczno-gospodarczy jednostki.

Zgodnie z danymi podanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, do końca lipca 2011 roku złożono 183,5 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na łączną kwotę dofinansowania 412,5 mld zł (zarówno środki unijne, jak i krajowe). W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 58 237 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 248,6 mld wydatków kwalifikowanych (w tym 171,9 mld dofinansowanie z części UE), co stanowi 65,5% alokacji na lata 2007–2013<sup>3</sup>. W ramach realizacji RPO w województwie świętokrzyskim na dzień 31 lipca 2011 roku zaakceptowano pod względem formalnym wnioski na łączną kwotę 2896 mln zł, do realizacji zatwierdzono wnioski na kwotę 2428 mln zł (dofinansowanie unijne i krajowe). Do końca lipca 2011 roku w województwie świętokrzyskim podpisano 930 umów o dofinansowanie na łączną kwotę 2067 mln zł, co stanowi 70,9% alokacji w ramach RPO na lata 2007–2013<sup>4</sup>. Niewątpliwie, taki stan wykorzystania alokacji w ramach RPO przez województwo świętokrzyskie w dużej mierze jest uzależniony od aktywnej postawy władz regionalnych i lokalnych.

## Cel i metoda badań

Celem przeprowadzonych badań było poznanie znaczenia kapitału ludzkiego władz samorządowych w pozyskiwaniu środków unijnych w gminach województwa świętokrzyskiego. Badania przeprowadzono we wszystkich gminach (101) tego województwa, z wyłączeniem Kielc – miasta na prawach powiatu. Badania dotyczyły lat 2007–2010. Źródłem danych dotyczących pozyskanych przez gminy środków unijnych były informacje pochodzące z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, publikowane w rankingu *Europejska*

<sup>2</sup>[www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl) (05.08.2011 r.).

<sup>3</sup>[www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) (06.08.2011 r.).

<sup>4</sup>[www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl) (06.08.2011 r.).

*gmina – Europejskie miasto 2010* przygotowanym przez *Gazetę Prawną*. Obejmują one umowy podpisane do połowy kwietnia 2010 roku (bez programów przedakcesyjnych), pominięte zostały niektóre ogólnopolskie projekty drogowe, które trudno przyporządkować poszczególnym jednostkom samorządowym. Dane dotyczą wszystkich programów pomocowych, których beneficjentami są zarówno władze samorządowe, jak i przedsiębiorstwa, rolnicy i organizacje społeczne. Badania zostały przeprowadzone w dwóch etapach. W pierwszym dokonano oceny poziomu kapitału ludzkiego władz samorządowych, wykorzystując do tego celu własny miernik kapitału ludzkiego, z zastosowaniem metody punktowej ważonej. Do elementów składowych kapitału ludzkiego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przyjęto następujące kryteria:

- przygotowanie zawodowe,
- doświadczenie zawodowe,
- zaangażowanie społeczne,
- ochrona zdrowia.

Do elementów składowych kapitału ludzkiego radnych gmin przyjęto kryterium przygotowanie i doświadczenie zawodowe. Każdemu kryterium nadano wagę. Wyodrębniono także 11 cech, po dwie dla kryterium przygotowanie zawodowe, zaangażowanie społeczne i ochrona zdrowia wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz dla przygotowania i doświadczenia zawodowego radnych gmin. Dla kryterium doświadczenie zawodowe wójtów i burmistrzów przyjęto trzy cechy. Następnie ustalono skalę oceny – zakres punktów przyporządkowanych w trakcie oceny każdego z rozwiązań w zależności od stopnia spełnienia danego kryterium. W opracowaniu przyjęto skalę od 0 do 5. W dalszej kolejności obliczono oceny punktowe ważne dla poszczególnych kryteriów, mnożąc wagi kryterium przez liczbę punktów przypisanych danemu rozwiązaniu. Na koniec sformułowano ocenę syntetyczną w postaci sumy punktowych ocen ważonych wszystkich kryteriów.

## Wyniki badań

W wyniku analizy miernika kapitału ludzkiego gminy województwa świętokrzyskiego podzielono na grupy kapitału ludzkiego. Podział gmin według miernika poziomu kapitału ludzkiego przedstawiono w tabeli 1.

W drugim etapie badań analizie poddano środki pozyskane przez gminy województwa świętokrzyskiego dotyczące projektów w perspektywie unijnej 2007–2013<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Dane pochodzą z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, za *Gazetą Prawną* 2010 r.

**Tabela 1**

Podział gmin według miernika poziomu kapitału ludzkiego

Poziom kapitału ludzkiego	Wartość ważona przyjętych kryteriów	Gminy według poziomu kapitału ludzkiego
Bardzo wysoki A	4,0–5,0	8
Wysoki B	3,5–3,99	32
Średni C	3,0–3,49	37
Niski D	poniżej 3,0	24

Źródło: Opracowanie własne.

**Tabela 2**

Wykorzystanie środków unijnych przez gminy województwa świętokrzyskiego w grupach kapitału ludzkiego w latach 2007–2013

Grupa kapitału ludzkiego	Liczba złożonych projektów	Średnia liczba projektów na gminę	Wartość dofinansowania z UE w latach 2007–2013 [tys. zł]	
			ogółem	średnio na gminę
A	394	49	327 068,53	40 883,57
B	1356	42	483 493,43	15 109,17
C	1597	43	547 463,54	14 796,31
D	917	38	319 474,56	13 311,44

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ranking gmin „Europejska gmina – Europejskie miasto”. *Gazeta Prawna* 2010 r.

Analiza pozyskanych środków z funduszy unijnych przez gminy województwa świętokrzyskiego w poszczególnych grupach kapitału ludzkiego w latach 2007–2010 wykazała, że najczęściej takich projektów złożono w gminach o najwyższym poziomie kapitału ludzkiego władz samorządowych. Najmniejsza liczba projektów wystąpiła w grupie gmin o najniższym poziomie kapitału ludzkiego. Również największą średnią wartość projektów przypadających na gminę osiągnęły gminy o najwyższym poziomie kapitału ludzkiego. Im wyższy był poziom kapitału ludzkiego, tym średnia wartość pozyskanych środków przypadająca na gminę w poszczególnych grupach była wyższa.

## Wnioski

1. Badane gminy różniły się pod względem poziomu kapitału ludzkiego władz samorządowych obliczonego przy użyciu zaprezentowanego miernika. Wśród gmin województwa świętokrzyskiego dominowały gminy o średnim jego poziomie.

2. Rozważania dotyczące kapitału ludzkiego i jego znaczenia dla rozwoju są prowadzone najczęściej w skali makro lub na poziomie regionów. Wydaje się jednak, iż jest on także czynnikiem istotnym z punktu widzenia rozwoju lokalnego, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę jakość tego kapitału, jaki posiadają władze samorządowe. Badania potwierdziły oddziaływanie tego kapitału na wykorzystanie przez gminy środków pochodzących z Unii Europejskiej.
3. Stwierdzono współzależność między poziomem kapitału ludzkiego władz samorządowych a liczbą oraz wartością złożonych przez gminy projektów unijnych.
4. Czynnikiem kapitału ludzkiego wywiera wpływ na aktywność, podejmowane metody działania oraz rezultaty zadań realizowanych przez władze samorządowe.

## 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:] Lipiński J., Orłowski W. (red.), *Wzrost gospodarczy w Polsce, perspektywa średniookresowa*. Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001.
- FITZ-ENZ J.: *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*. Oficyna Ekonomiczna, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.
- MOSSAKOWSKA E., ZAWOJSKA A.: *Rozwój gospodarczy a kapitał ludzki na terenach wiejskich w Polsce*, *Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 79/2009.
- LESZCZYŃSKI M.: *Kapitał ludzki w ujęciu teorii ekonomii*, *Miscellanea Oeconomicae* 1/2008.
- ROSNER A., STANNY M.: *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] Rosner A. (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*. IRWiR PAN, Warszawa 2007.
- [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl) (18.06.2010 r.).
- [www.gazetaprawna](http://www.gazetaprawna) (05.08.2011 r.).
- [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) (05.08.2011 r.).

## **Acquisition of EU funds in municipalities characterised by a varied level of human capital of local government authorities**

### **Abstract**

The aim of this study is to present the significance of human capital in activities undertaken by local government authorities in order to acquire EU funds. The study involved all municipalities of the Swietokrzyskie Province (101), excluding the City of Kielce with county rights. The study focuses on the determination of the human capital level of local government authorities in Swietokrzyskie Province and presents an assessment of how human capital contributes to the degree of use of financial means that were acquired by municipalities from EU funds in 2007–2010. Human capital quality of local government authorities was found to correlate with the number and value of EU projects ventured by municipalities.