

Tadeusz Kowalski

Zmiany w kapitale ludzkim a działania jednostek samorządu terytorialnego

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej
Szkoły Zawodowej w Sulechowie 6, 291-312

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

TADEUSZ KOWALSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Zmiany w kapitale ludzkim a działania jednostek samorządu terytorialnego

*„Większy zasób kapitału ludzkiego,
to większy wybór idei i koncepcji urządzania świata i życia”¹*

1. Wstęp

Kapitał ludzki uznawany jest za jeden z najważniejszych czynników decydujących o sukcesie współczesnych organizacji. Dostrzegając pozytywne korzyści z jego rozwoju, zarówno przedsiębiorstwa prywatne, jak i organizacje rządowe, podejmują liczne działania wspierające. Podobna sytuacja występuje w jednostkach samorządu terytorialnego (JST), których sprawność działania uzależniona jest od zatrudnionych pracowników, jednocześnie mają bardzo duży wpływ na kapitał ludzki wszystkich swoich mieszkańców. Michał Boni zauważa, że w dążeniu do wyjścia z kryzysu „musimy stawiać na inne niż dotychczas przewagi – przede wszystkim na potencjał kapitału ludzkiego i innowacyjności”².

Celem artykułu jest określenie możliwości wpływania samorządów na kapitał ludzki mieszkańców, określenie rodzajów zmian w kapitale ludzkim oraz warun-

¹ S.R. Domański, *Kapitał ludzki. Stan i perspektywy*, [w:] *Kapitał ludzki. Stan i perspektywy*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 27, Warszawa 1998, s. 82.

² *Polska wychodzi już z kryzysu. Musimy to wykorzystać*, rozmowa z M. Bonim, Dziennik „Gazeta Prawna” 2009 (28 października), s. A14.

ków zwiększających skuteczność prowadzonych działań. W tym celu zostanie wykorzystana literatura przedmiotu, dane makroekonomiczne oraz dotyczące województwa lubuskiego.

2. Charakterystyka zmian kapitału ludzkiego

Kapitał ludzki wg Aleksiego Poczowskiego to „ogół cech i właściwości ucieleśnionych w ludziach (wiedza, umiejętności, zdolności, zdrowie, motywacja, wartości), które mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych dochodów zarówno dla pracownika – właściciela kapitału ludzkiego, jak i dla organizacji korzystającej z tegoż kapitału na określonych warunkach”³. Definicja ta podkreśla znaczenie człowieka w skali organizacji. Na rozróżnienie poziomu indywidualnego i społecznego zwraca uwagę Stanisław Domański, rozumiejąc kapitał ludzki dwójako⁴:

- w skali mikro, jako „zasób, który jest źródłem przyszłej satysfakcji, zarobków czy też ogólnie usług i jakiejś wartości”,
- w skali makro, jako „zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, energii witalnej zawarty w społeczeństwie”.

W szerokim ujęciu kapitał ludzki przestaje być czynnikiem produkcji danej organizacji, staje się z jednej strony głównym czynnikiem wzrostu państw, z drugiej – miernikiem rozwoju gospodarczego.

W literaturze wyróżnia się różne składniki kapitału ludzkiego, w niniejszej pracy przyjęty będzie podział na: wiedzę, umiejętności, motywację, postawy i zdrowie. Zmianom podlegać mogą wszystkie elementy jednocześnie, wydaje się jednak że częściej zachodzą zmiany dotyczące tylko niektórych, wpływając w różny sposób na stan całości.

Wyróżnić można następujące rodzaje zmian w kapitale ludzkim:

- zmiany pozytywne – efektem ich jest rozwój kapitału ludzkiego, zarówno ilościowy, jak i jakościowy, lepsze dopasowanie do oczekiwań, poprawa struktury jego elementów. Zmiany te mogą cechować się różnym stopniem przewidywalności, przypadkowości, w zależności od tego czy wynikają z podjętych inwestycji, nabywania doświadczenia, czy dobrego przykładu;
- zmiany negatywne – prowadzą do deprecjacji kapitału ludzkiego, zmniejszania się całkowitego zasobu kapitału, kształtowania niewłaściwej struk-

³ A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007, s. 41.

⁴ S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Warszawa 1993, s. 19.

tury, pojawiania się niewłaściwych elementów. Wydaje się, że możliwość zmian negatywnych jest w dużej mierze niedostrzegana.

Inwestycje w człowieka to ogół działań, które wpływają na przyszły pieniężny i fizyczny dochód przez powiększanie zasobów w ludziach⁵. Wydaje się niewłaściwe zawężanie efektów inwestycji tylko do przyszłego i fizycznego dochodu, gdyż cel inwestowania może być inny. Powstaje problem związany ze statystykami i przyzwyczajeniami, gdyż „wiele z tego co nazywamy konsumpcją, stanowi inwestycje w kapitał ludzki”⁶.

Niedostrzeganie znaczenia człowieka doprowadziło do sytuacji, którą trafnie scharakteryzował Theodore W. Schultz: „zaniedbywanie ludzkich zasobów jako produktu inwestycji spowodowało stagnację klasycznego rozumienia pracy jako jedynie możliwości wykonywania manualnych czynności wymagających małej wiedzy i umiejętności. Takie pojmowanie czynności było błędne w klasycznym okresie, i jest oczywiście złe teraz”⁷.

Zakup nowych elementów kapitału rzeczowego jest zdaniem S.R. Domańskiego „tylko końcowym i powierzchniowym odbiciem uprzednich aktów kreacji nowych rozwiązań i decyzji o ich zastosowaniu zależnych od i będących wynikiem poziomu intensywności kapitału ludzkiego”⁸. Dalej Autor za jedno z najważniejszych osiągnięć myśli ekonomicznej uznaje tezę, że „inwestycje w kapitał ludzki stanowią pierwszy warunek i przesłankę wyjścia na prostą trwałego wzrostu gospodarczego i postępu technicznego”⁹. Autor ten wyróżnia siedem grup wydatków będących inwestycjami w człowieka¹⁰:

1. Rozbudowa usług i udogodnień w zakresie ochrony zdrowia.
2. Szkolenia w czasie pracy.
3. Formalna edukacja na różnych poziomach (podstawowym, średnim, wyższym, podyplomowym).
4. Programy studiów dla dorosłych.

⁵ G.S. Becker, *Human capital*, NBER, New York 1975, s. 9, za: S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy...*, *op. cit.*, s. 19.

⁶ T.W. Schultz, *Investment In Human Capital*, New York 1976, s. 62, za: S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy...*, *op. cit.*, s. 20.

⁷ T.W. Schultz, *Investing in Human Capital*, za: S.R. Domański, *Kapitał ludzki. Stan...*, *op. cit.*, s. 67.

⁸ S.R. Domański, *Kapitał ludzki. Stan...*, *op. cit.*, s. 69.

⁹ *Ibidem*, s. 70.

¹⁰ S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, *op. cit.*, s. 20.; zob. L. Białoń, *Metodologiczne problemy określenia kapitału ludzkiego*, [w:] *Perspektywy kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu gospodarczego Polski*, red. S. Marciniak, Warszawa 2002, s. 13-14.

5. Wydatki powiązane z migracją ludności w celu znalezienia pracy, dostosowania się do zmieniających warunków otoczenia.
6. Wydatki związane z poszukiwaniem informacji ekonomicznych o firmach, perspektywach zarobkowych, pośrednictwem zawodowym.
7. Wydatki na badania naukowe, które poszerzają wiedzę i możliwości jej stosowania.

Z kolei Stefan Marciniak wymienia dziedziny tworzące kapitał ludzki¹¹:

1. Oświata i szkolnictwo wyższe.
2. Nauka.
3. Ochrona zdrowia.
4. Kultura i sztuka.
5. Ochrona środowiska naturalnego.

W wąskim ujęciu do kapitału ludzkiego zalicza się tylko dwa pierwsze punkty, koncentruje się na nich m.in. G. Becker. W porównaniu z poprzednią listą zostaje dostrzeżone znaczenie kultury i sztuki oraz ochrony środowiska naturalnego. Dodatkowo uzupełnić można ten zestaw o wydatki związane z wychowywaniem dzieci, a także prywatne inwestycje związane z kapitałem ludzkim. Powstaje w tym momencie problem z ustaleniem, co zaliczyć do takich inwestycji. T.W. Schultz dzieli wydatki na kapitał ludzki na trzy rodzaje¹²:

- wydatki konsumpcyjne – nie zwiększają kapitału ludzkiego, stanowią czystą konsumpcję,
- wydatki inwestycyjne – zwiększają zasób kapitału ludzkiego, brak wpływu na konsumpcję,
- wydatki mieszane – mają cechy i konsumpcji i inwestycji.

Prostota podziału jest jednak bardzo trudna do rzeczywistej weryfikacji. Ustalenie czy zakup danej książki rozwinął kapitał ludzki czy też nie, czy dana porcja żywności była inwestycją w zdrowie, czy niepotrzebną przyjemnością, a więc rozdzielenie konsumpcji od inwestycji jest niemożliwe.

Inwestowanie w edukację, szkolenia, zdrowie, wyżywienie, pomoc społeczną stanowi jedno z kluczowych działań niezbędnych dla osiągnięcia szybkiego, sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju¹³. Janusz Czapiński dostrzega, że „Inwestowanie w kapitał ludzki zwiększa wydajność i sprawia, że indywidualna konku-

¹¹ *Perspektywy kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu gospodarczego Polski*, red. S. Marciniak, ze *Wstępu*, s. 7.

¹² T.W. Schultz, *Investment in Human Capital*, za: G. Łukasiewicz. *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, Warszawa 2009, s. 24.

¹³ G. Psacharopoulos, *Building Human Capital for Better Lives*, World Bank, Washington D.C. 1995, s. 1.

rencja odbywa się na coraz wyższym poziomie zamożności obywateli, co poprzez podatki przekłada się także na coraz większe wpływy do budżetu państwa”¹⁴. Z kolei, w opinii Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów „Inwestowanie w kapitał ludzki z jednej strony pomnaża bogactwo kraju, przyspiesza postęp cywilizacyjny, zwiększa konkurencyjność danego kraju w wymianie międzynarodowej, z drugiej zaś – jest samoistnym bogactwem, przejawiającym się w rozwoju społecznym i kulturowym człowieka i narodu jako całości”¹⁵.

Czynniki kształtujące stan kapitału ludzkiego zaprezentowano na schemacie nr 1. Adolf Stroombergen, Dennis Rose i Ganesh Nana zwracają uwagę na rolę inwestycji, dzieląc je na indywidualne i rodzinne, rządowe oraz na poziomie organizacji. Tak ukształtowany kapitał ludzki ulega kapitalizacji oraz deprecjacji, powiększany jest w wyniku doświadczenia. Model uwzględnia także przyszłe korzyści finansowe i osobiste, które za pomocą stopy dyskontowej wpływają na aktualny zasób kapitału ludzkiego. Wydaje się, że dodatkowo można by podkreślić rolę wychowania dzieci przez rodziców oraz wydatków indywidualnych.

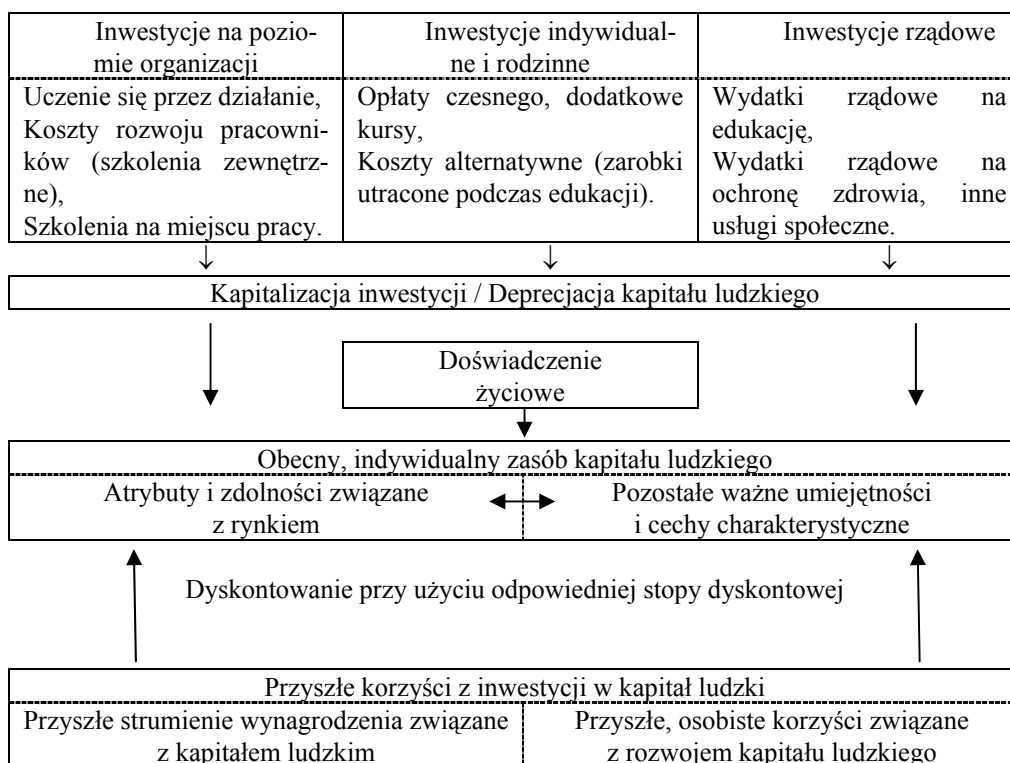
Możliwość utraty posiadanego zasobu kapitału ludzkiego jest dostrzegana, jednak analizowane głównie na poziomie psychologii czy socjologii, znacznie rzadziej w naukach o zarządzaniu i ekonomii. Już Edward Lipiński pisał, że „W każdym człowieku są czynne siły rozwojowe, które zahamowane w przejawianiu się przybierają charakter destrukcyjny, działając w sposób niszczący. Człowiek musi mieć nie tylko możliwości i warunki, ale również nadzieje”¹⁶. Dotyczyło to głównie systemu totalitarnego, jednak jest aktualne także w nowej rzeczywistości, zarówno w skali kraju, jak każdej organizacji. Dorota Dobija zauważa, że „Immanentną cechą kapitału jest dążenie do pomnażania się w odpowiednim tempie, bowiem jeśli kapitał nie osiąga odpowiednio wysokiego tempa wzrostu, wartość aktywów, w których jest ulokowany, obniża się poniżej jego kosztów nabycia lub wytworzenia. Następuje deprecjacja kapitału”¹⁷, tak samo jak można źle wykorzystywać maszynę, tak samo i ludzi.

¹⁴ J. Czapiński, *Jakość życia w III Rzeczypospolitej: polski model rozwoju*, [w:] *Jubileusz 90-lecia Głównego Urzędu Statystycznego 1918-2008*, Warszawa 2008, s. 129.

¹⁵ S.R. Domański, *Kapitał ludzki. Stan i perspektywy...*, *op. cit.*, s. 14.

¹⁶ E. Lipiński, *Problemy, pytania, wątpliwości*, Warszawa 1981, s. 516.

¹⁷ D. Dobija, *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Warszawa 2003, s. 163.



Schemat 1. Kapitał ludzki jako efekt inwestycji w przeszłości

Źródło: A. Stroombergen, D. Rose, G. Nana, *Review of the Statistical Measurement of Human Capital*, Statistics New Zealand, 2002, s. 7.

Deprecjacja kapitału ludzkiego oznacza obniżenie jego wartości¹⁸. Wyróżnić można deprecjację biologiczną i moralną. Pierwsza z nich odnosi się do całkowitej, przejściowej lub częściowej utraty zdolności do pracy. Deprecjacja moralna wiąże się z dezaktualizacją nabytych umiejętności, wiedzy, itd., które w zmieniającym się otoczeniu należy ciągle uzupełniać, aktualizować¹⁹.

¹⁸ Zob. *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2003, hasło „deprecjacja”, s. 127.

¹⁹ K. Makowski, *Kapitał ludzki w skali mikroekonomicznej*, [w:] *Zarządzanie kapitałem ludzkim w przedsiębiorstwie*, Monografie i Opracowania SGH, Warszawa 2000, nr 470, s. 11.

Według nieco innego podziału wyróżnić można trzy rodzaje dezaktualizacji wartości czynnika niematerialnego²⁰. Dezaktualizacja funkcjonalna odnosi się do sytuacji, gdy dany element przestał spełniać poprzednie funkcje. Np. patent stopniowo traci zdolność ochrony rynku przed konkurencją, jakość obsługi traci zdolność przyciągania klientów. Dezaktualizacja technologiczna wynika z pojawienia się nowych rozwiązań technicznych, przez co wcześniejsze stają się przestarzałe, w mniejszym stopniu decydują o przewadze na rynku. Dezaktualizacja ekonomiczna wiąże się z czynnikami zewnętrznymi, mającymi swe źródło poza aktywami niematerialnymi. Przykładowo, nowe upodobania klientów sprawiają, że dotychczasowe zasady ich obsługi, projektowania dóbr stają się niewłaściwe.

Deprecjacja wynika jednak nie tylko z przyczyn zewnętrznych, ale także z niewłaściwego kształtu elementów kapitału ludzkiego. Niechęć do pracy, do uczenia się, do dzielenia się wiedzą, brak innowacyjności, kłótniowość – te oraz podobne elementy tworzą negatywny kapitał ludzki, pomniejszający wartość przydatnych składników kapitału. Elementy te powstają zazwyczaj w sposób nieświadomy pod wpływem czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych, np. złej kultury organizacji, niewłaściwego zachowania kierownika, braku dobrych przykładów; środków na doksztalcenie, perspektyw, niemożności wykorzystania swoich zasobów w warunków bezrobocia lub niedostatecznej infrastruktury technicznej.

Deprecjacja	Wysoka	Kryzys – pogorszenie sytuacji, utrata kapitału ludzkiego, powstaje negatywny kapitał ludzki	Ryzyko – niepewny efekt inwestycji, których skuteczność jest ograniczona
	Niska	Stagnacja – brak zmian w zasobie kapitału, w dłuższym okresie prowadzi do dysfunkcji	Rozwój – wzrost ilościowy i jakościowy kapitału ludzkiego
		Niskie	Wysokie
Inwestycje			

Schemat 2. Stan kapitału ludzkiego w zależności od poziomu deprecjacji i inwestycji.

Źródło: opracowanie własne.

W zależności od współwystępowania zmian pozytywnych i negatywnych, dochodzi do faktycznego kształtowania kapitału ludzkiego, co prezentuje schemat nr 2. Oczywiście wzrost inwestycji z jednej strony zwiększa prawdopodobieństwo

²⁰ G. Urbanek, *Wycena aktywów niematerialnych przedsiębiorstwa*, Warszawa 2008, s. 113.

rozwoju kapitału ludzkiego, z drugiej zmniejsza prawdopodobieństwo pojawienia się deprecjacji. Podobnie zmiany negatywne, wprost prowadzą do utraty zasobu kapitału ludzkiego, pośrednio zmniejszają skuteczność zmian pozytywnych.

W zależności od rozpatrywanego poziomu kapitału ludzkiego, wyróżnić można następujące zmiany:

- w skali makro – obejmują zmiany zarówno międzynarodowe, jak i dotyczące określonego kraju,
- w skali regionalnej lub lokalnej – obserwowane odpowiednio na poziomie regionu/województwa lub mniejszych jednostek, np. gmin i powiatów,
- organizacyjne – w ich składzie wyróżnić można zmiany dotyczące całej organizacji, lub też konkretnych jednostek organizacyjnych, bądź zespołów pracowniczych,
- indywidualne – odnoszą się do konkretnego pracownika.

Zróżnicowanie zmian w kapitale ludzkim w zależności od przyjętego kryterium klasyfikacji przedstawia tabela nr 1, przy zastrzeżeniu przenikania się wszystkich poziomów.

Tab. 1. Przykładowe zmiany w kapitale ludzkim

		Zmiany negatywne	Zmiany pozytywne
Poziom makro	Poziom międzynarodowy/krajowy	Przestępczość, bezrobocie, patologie społeczne, alkoholizm, pogorszenie zdrowia, zanieczyszczenie środowiska naturalnego.	Większa liczba wykształconych osób, dłuższe życie, zdrowe środowisko naturalne.
	Poziom regionalny/lokalny	Złe nastawienie do działań władz lokalnych, przestępczość, patologie społeczne, alkoholizm, zanieczyszczenie środowiska naturalnego.	Aktywne uczestnictwo w życiu regionu i lokalnej społeczności, pomoc sąsiedzka, patriotyzm lokalny.
Poziom mikro	Poziom organizacyjny	Niechęć do zmian, nietolerancja, niechęć do uczenia się, korupcja.	Większa wydajność, innowacyjność, nowe produkty, szybkość przystosowywania się, lojalność wobec organizacji.
	Poziom indywidualny	Fluktuacja, absencja, pogorszenie zdrowia, wypadki, depresja, niechęć do pracy.	Większa wiedza, umiejętności, motywacja, właściwe postawy, dobre zdrowie, doświadczenie.

Źródło: opracowanie własne.

Zmiany cechują się różnym stopniem przewidywalności, co w dużym stopniu uzależnione jest od świadomości podmiotu odpowiedzialnego, który w zorganizowany lub przypadkowy sposób dokonuje zmian. Podstawowymi podmiotami mającymi wpływ na kapitał ludzki są – odpowiednio do wyszczególnionych poziomów – państwo, samorząd, organizacja, osoba, poza tym niezwykle ważna jest rola rodziny. Zauważyć można, że JST wpływają w zasadzie na wszystkie wskazane poziomy, co uzasadnia analizę ich faktycznego i potencjalnego oddziaływania.

3. Działania międzynarodowe i krajowe

Przed analizą zmian kapitału na terenie samorządu terytorialnego, zauważyć należy istniejące uwarunkowania wyższego stopnia, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

Strategia Lizbońska, stanowiąca podstawowy program Unii Europejskiej, zakłada koncentrację w pięciu obszarach²¹:

1. Innowacyjność i przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, co obejmuje m.in. rozwój społeczeństwa informacyjnego, kształcenie umożliwiające zdobycie odpowiedniej wiedzy i umiejętności.
2. Liberalizację i integrację rynków i sektorów.
3. Rozwój przedsiębiorczości poprzez deregulację i likwidację barier administracyjno-prawnych.
4. Wzrost zatrudnienia i zmiana modelu społecznego – wzrost aktywności zawodowej, uelastycznienie rynku pracy, poprawa edukacji, unowocześnienie systemu zabezpieczeń społecznych, ograniczenie biedy i wykluczenia społecznego.
5. Ochrona środowiska naturalnego.

Dostrzec można, że tylko drugi obszar nie odnosi się wprost do kapitału ludzkiego. Pozostałe stanowią zarówno narzędzia w rozwijaniu kapitału ludzkiego, jak i pomiar zmian jakie zachodzą. Dotychczasowa realizacja Strategii pozwoliła dostrzec bariery w jej wdrażaniu, na przykład małą aktywność zawodową, spadek wydajności pracy, a także przeregulowanie, nadmiar procedur administracyjnych²². Doszło więc do patowej sytuacji, gdy niewłaściwie rozwijany kapitał ludzki

²¹ D. Czykier-Wierzba, *Wpływ Strategii Lizbońskiej na kształt polityki strukturalnej w Unii Europejskiej w latach 2007-2013*, [w:] *Strategia Lizbońska a zarządzanie wartością*, red. L. Pawłowicz, Warszawa 2006, s. 43.

²² *Ibidem*, s. 47.

w sferach publicznych (mających władcze uprawnienia) uniemożliwił rozwój kapitału ludzkiego mieszkańców.

Działania Polski wynikały zarówno z obecności w UE, jak i konieczności dokończenia transformacji oraz osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju cywilizacyjnego. Dostrzeżenie znaczenia kapitału ludzkiego przejawia się m.in. w opublikowaniu Raportu o Kapitale Intelktualnym Polski oraz licznych działaniach z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Stanowi on jeden z programów operacyjnych wdrażanych w latach 2007-2013. Przeznaczono na niego niemal 11,5 mld euro, głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Jako swój cel, PO Kapitał Ludzki stawia „umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, poprawę stanu zdrowia osób pracujących, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa”²³. Zarówno więc działania UE, jak i władz krajowych wyznaczają właściwy kierunek rozwoju kapitału ludzkiego, przy czym nie zawsze realizacja odpowiada zamierzeniom twórców.

4. Wpływ JST na kapitał ludzki mieszkańców

Samorząd terytorialny ma bardzo duży wpływ na wymienione powyżej obszary rozwoju kapitału ludzkiego. Odniesienia do nich, przede wszystkim edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ochrony środowiska naturalnego, znaleźć można w Ustawie *o samorządzie gminnym*²⁴. W zależności od rodzaju prowadzonych działań, bądź ich braku, JST wywołuje pozytywne lub negatywne zmiany w kapitale ludzkim swoich mieszkańców. Poniżej zostaną zaprezentowane uwagi odnośnie stanu obecnego i możliwości wpływu JST w wybranych obszarach.

²³ Informacje pobrano ze strony www.kapitalludzki.gov.pl, (z 2009-10-29).

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity), DzU z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, art. 7, ust. 1.

Tab. 2. Podmioty odpowiedzialne za finansowanie systemu edukacji i ochrony zdrowia

Kryteria	Szkoły podstawowe i średnie	Uczelnie	Ochrona zdrowia
Organizator	JST	Rząd	Rząd, JST
Organ finansujący	JST	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Narodowy Fundusz Zdrowia
Główne źródło finansowania	Subwencja oświatowa	Dotacje z budżetu państwa, dochody własne	Środki NFZ
Dostawcy usług	Samorządowe jednostki budżetowe	Samofinansujące się uczelnie państwowe	Prywatne i publiczne ZOZ, lekarze
Wydatki publiczne (szacunkowe, % PKB)	5%	1%	6%

Źródło: zob. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Centralne finansowanie edukacji i ochrony zdrowia w Polsce. Analiza regionalna*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, str. 17-19.

Tabela 2 prezentuje podmioty odpowiedzialne za edukację i służbę zdrowia w Polsce. Zauważyć należy co najmniej równorzędną rolę JST w porównaniu z rządem, który obciąża stopniowo samorządy dodatkowymi obowiązkami.

W zakresie edukacji zadaniem własnym gminy jest zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli i szkół podstawowych, a od 1999 r. także gimnazjów. Gminy na prawach powiatu (Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski) prowadzą poza tym szkoły średnie.

Generalnie z badań przeprowadzonych na terenie Polski wynika, że zwiększone wydatki gmin na edukację nie zawsze przekładają się w prosty sposób na lepsze osiągnięcia uczniów i nie mają statystycznie istotnego wpływu na wyniki egzaminów. Nie zaobserwowano bezpośredniego wpływu zwiększonych wydatków oświatowych na wyniki egzaminów gimnazjalnych. Z. Świątkowski celnie zauważa, że „ważna jest nie tylko kwota wydatków gminy na edukację, ale także konkretne cele, na jakie te wydatki są przeznaczone”²⁵. Należy też pamiętać o długim okresie tworzenia kapitału ludzkiego, który stosując analogię rolniczą przypomina uprawę drzewa, a nie trawy. Od momentu posadzenia drzewa do uzyskania spodziewanych efektów, nawet w przypadku najszybciej rosnącej wierzby, mijają długie lata, zaś trawę można kosić po kilku miesiącach.

²⁵ Z. Świątkowski, *Analiza wyników II Rankingu Gmin Województwa Lubuskiego za 2008 r.*, [w:] *Raport. II Ranking Gmin Województwa Lubuskiego*, Zielona Góra 2009, s. 34.

Średnio na edukację w województwie lubuskim przeznaczają się w przeliczeniu na statystycznego Lubuszanina 404 zł, przy czym bardzo duże są różnice między gminami, co obrazuje tabela nr 3.

Tab. 3. Wydatki na edukację ze środków własnych gmin w roku 2008 oraz średnia punktów uzyskanych w tymże roku na egzaminie końcowym przez absolwentów gimnazjów w wybranych gminach

Gminy najwięcej inwestujące w oświatę		Wydatki w zł/1 mieszkańca	Punkty	Gminy najmniej inwestujące w oświatę	Wydatki w zł/1 mieszkańca	Punkty
1.	Zielona Góra	804	61,8	Niegosławice G	35	54,8
2.	Krzyszczewo G	763	54,4	Kargowa M-W	101	61,4
3.	Łęknica M	687	6,1	Cybinka M-W	122	53
4.	Skąpe G	600	46,7	Gubin G	145	43,3
5.	Kostrzyn nad Odrą M	523	56,7	Lubrza G	155	55,2
6.	Sulęcinek M-W	489	54,8	Gozdnica M	159	49,6
7.	Torzyn M-W	472	58	Górzycza G	160	50,1
8.	Bytnica G	466	51	Szczaniec G	163	50,1
9.	Kolsko G	466	53,3	Kłodawa G	165	54,4
10.	Brzeźnica G	459	56,6	Lubiszyn G	188	53,5

M – gmina miejska, G – gmina wiejska, M-W – gmina miejsko-wiejska.

Źródło: Z. Świątkowski, *Analiza wyników II Rankingu Gmin Województwa Lubuskiego za 2008 r.*, [w:] *Raport. II Ranking Gmin Województwa Lubuskiego*, Zielona Góra 2009, s. 29.

Wzrost zapotrzebowania na kapitał ludzki w skali pojedynczego pracownika oraz w skali całego społeczeństwa wymaga ciągłych inwestycji w ten zasób. Odpowiedzą na to są koncepcje uczenia się przez całe życie (*Life-Long Learning*), kształcenia ustawicznego. Kształcenie ustawiczne powinno być „pojmowane nie tylko w kategoriach społecznej odpowiedzialności prywatnego biznesu za powiększenie zasobów kapitału ludzkiego, ale również (...) jako działanie wynikające z długookresowej strategii przetrwania i rozwoju firmy na rynku”²⁶. Trudno przytoczyć syntetyczne dane obrazujące zaangażowanie samorządów w uczenie się mieszkańców, natomiast konkretnych przykładów jest bardzo dużo. Większość z nich realizowana jest z PO Kapitał Ludzki, którego środki przeznaczane są na aktywizację zawodową osób bezrobotnych, kobiet wracających na rynek pracy

²⁶ S.R. Domański, *Kapitał ludzki. Stan i perspektywy...*, op. cit., s. 17.

urlopie macierzyńskim, osób niepełnosprawnych, naukę obsługi komputera, języków obcych, itd. Skala realizowanych projektów uzależniona jest w dużej mierze od pomysłowości i wiedzy pracowników JST oraz jednostek z nimi powiązanych (głównie szkół)²⁷.

Dział ochrony zdrowia obejmuje następujące obszary aktywności: opiekę zdrowotną, zdrowie publiczne oraz opiekę społeczną²⁸. Opieka zdrowotna adresowana jest do pacjentów, czyli osób już chorych. Zdrowie publiczne odnosi się do profilaktyki oraz promocji zdrowia, adresatami jest całe społeczeństwo. Opieka społeczna dotyczy osób trwale wymagających zarówno świadczeń socjalnych, jak i zdrowotnych.

Do roku 1999 większość publicznych zakładów opieki zdrowotnej została przekazana z sektora rządowego do sektora samorządowego. Pomimo oddłużenia tych jednostek, wcześniejsze braki inwestycyjne doprowadziły do ponownego zadłużenia, w niektórych przypadkach zagrażającego funkcjonowaniu jednostki (np. Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wlkp.).

Gminy na ochronę zdrowia przeznaczają ok. 1% wydatków, głównie na programy przeciwdziałania alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii (ok. 70%).

Wydatki miast na prawach powiatów na ochronę zdrowia stanowiły około 2% ich wydatków ogółem. Największe znaczenie na tym szczeblu ma finansowanie opieki zdrowotnej (szpitale ogólne, lecznictwo ambulatoryjne) – ok. 43% wydatków na ochronę zdrowia. Duże znaczenie ma poza tym przeciwdziałanie alkoholizmowi (25%), finansowanie składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (14%).

Wydatki powiatów na ochronę zdrowia stanowią około 5% ich wydatków ogółem. Największą rolę odgrywa finansowanie opieki zdrowotnej (55%), głównie szpitali. Drugą grupą wydatków jest finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (45%), na co pieniądze pochodzą z budżetu państwa, jako zadania zlecone ustawą.

Województwa samorządowe przeznaczają na ochronę zdrowia około 10% swoich wydatków ogółem. Środki te przeznaczane są głównie na finansowanie działalności sp zoz, dla których samorząd województwa jest organem założyciel-

²⁷ Zob. np. *Człowiek najlepsza inwestycja*, UM Województwa Lubuskiego, dodatek „Gazeta Wyborcza” 2009 (16 października).

²⁸ *Raport. Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga*, Warszawa 2004, s. 10.

skim (ok. 65% wydatków na ochronę zdrowia). Poza tym województwa samorządowe finansują staże i specjalizacje medyczne oraz ratownictwo medyczne, itp.²⁹

Duże znaczenie w 2010 r. ma faktyczna realizacja tzw. Planu B, związanego z ratowaniem sytuacji w szpitalach. Brak środków zapisanych w budżecie, przy obietnicach strony rządowej sfinansowania tego projektu z rezerwy, oznacza duży stopień niepewności.

Odpowiedzialność JST jest ogromna, potencjalne możliwości zmian także, zwłaszcza biorąc pod uwagę samoocenę własną mieszkańców Polski. Zgodnie z badaniami GUS, prowadzonymi pod koniec 2004 r., ponad 1/3 mężczyzn (34,7%) oceniło swój stan zdrowia poniżej poziomu dobrego. W przypadku kobiet wyniki były jeszcze gorsze – średnio 41,5% kobiet uznało swoje zdrowie za gorsze od poziomu dobrego³⁰. Od tego czasu wzrosła prawdopodobnie świadomość konieczności dbania o swoje zdrowie, wzrosła jednak ilość supermarketów i barów szybkiej obsługi, które oferując wysoko przetworzoną żywność, z dużą ilością sztucznych składników, przyczyniają się do pogarszania stanu zdrowia³¹.

Tab. 4. Struktura wydatków JST w 2007 r. (w %)

Rodzaj działalności	Gminy	Powiaty grodzkie	Powiaty	Województwa samorządowe
Oświata i wychowanie	38,5	31,3	33,3	6,0
Pomoc społeczna	19,1	12,3	19,4	6,0
Transport i łączność	8,4	21,3	12,8	38,1
Administracja	10,4	7,2	11,6	6,9
Gospodarka komunalna	7,3	6,0	0	0
Ochrona zdrowia	0,8	2,0	4,5	9,7
Kultura	3,0	3,6	0	10,4
pozostałe	12,3	16,3	18,4	22,9
Razem	100	100	100	100

Źródło: E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Centralne finansowanie edukacji i ochrony zdrowia w Polsce. Analiza regionalna*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 30.

²⁹ Zob. *Raport. Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga II*, Warszawa 2008, s. 30-33.

³⁰ Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006; Stan zdrowia ludności Polski w przekroju terytorialnym w 2004 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007.

³¹ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Centralne finansowanie edukacji i ochrony zdrowia w Polsce. Analiza regionalna*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 96.

Wielkość środków przeznaczanych na opiekę zdrowotną jest zupełnie nieadekwatna do roli samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia³² (zob. tab. 4). Raport na temat służby zdrowia dostrzegał problemy związane z organami założycielskimi, m.in.³³:

- brak środków na inwestycje i remonty w powadzonych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej,
- brak możliwości wpływania na wysokość środków przeznaczanych na ochronę zdrowia, a przez to ograniczenie możliwości decydowania o polityce zdrowotnej zgodnej z potrzebami społeczności lokalnych i regionalnych,
- brak środków na promocję zdrowia.

Mimo upływu kilku lat, sytuacja pozostała niezmienną. Zgodnie z raportem przygotowanym przez szwedzkich naukowców z Karolinska Institutet oraz Stockholm School of Economics, sytuacja w polskiej służbie zdrowia jest bardzo zła. Nakłady finansowe przeznaczane na system ochrony zdrowia to zaledwie 6,2% PKB, co jest wynikiem gorszym niż w Bułgarii (7,7% PKB) czy na Węgrzech (7,8% PKB). W krajach zachodniej Europy nakłady przekraczają 8% PKB, przy czym często są znacznie wyższe. Najwięcej na ochronę zdrowie wydaje się w Szwajcarii – 11,4%, we Francji (11,2%) i Niemczech (10,7%)³⁴.

Według rankingu Patient Empowerment Index, porównującego europejskie systemy ochrony zdrowia, Polska zajęła dopiero 25 miejsce (na 31). Najwyżej oceniono ochronę zdrowia w Danii, Niemczech, Szwajcarii i w Finlandii³⁵.

Ważnym elementem debaty publicznej, prowadzonych kampanii politycznych jest wielkość i rodzaj pomocy społecznej. Pomoc osobom ubogim i słabszym jest jak najbardziej godna pochwały, jednak w rzeczywistości niewłaściwy jej charakter przyczynia się często do kształtowania postawy bierności, nadmiernych oczekiwań otrzymywanych za darmo, niechęci do samodzielności. W województwie lubuskim jedynie 15 gmin przeznacza na wydatki socjalne nie więcej jak 15% swojego budżetu. Na tej podstawie Krzysztof Chmielnik wysnuwa refleksję, że „Ciężar tych

³² *Raport. Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga*, Warszawa 2004, s. 31.

³³ *Raport. Ochrona zdrowia w Polsce. Problemy najistotniejsze do rozwiązania – do-
raźnie i systemowo*, Warszawa, 12 maja 2004 r.

³⁴ *Raport: nakłady na służbę zdrowia są w Polsce alarmująco niskie*, 23 styczeń 2009, pobrano ze strony www.gazetaprawna.pl, 30 październik 2009.

³⁵ *The Empowerment of the European Patient. Options and Implications*, Health Consumer Powerhouse, b.m.w. 2009, s. 28.

wydatków, niezależnie od pytania o ich sens, uniemożliwia powyższym gminom realny rozwój”³⁶.

Krystyna Leśniak-Moczuk zwraca uwagę na przepisy prawa umożliwiające przyzwyczajanie się do bezrobocia, do sfery socjalnej, co prowadzi do utraty istniejącego i braku rozwoju kapitału ludzkiego. „Nie można potępiać zaradności ludzi, którzy, znajdując się w trudnej sytuacji, potrafią zdobyć dodatkowe środki finansowe”³⁷, jednak właściwe przepisy prawa i polityka na rynku pracy umożliwiłaby z jednej strony oszczędności na zasiłkach, a z drugiej wykorzystanie potencjału znacznej części obywateli.

Ochrona środowiska jest pojęciem o tyleż ważnym, co trudnym do syntetycznej prezentacji. Zgodnie z Ustawą o samorządzie terytorialnym zadaniami własnymi gminy w zakresie ochrony środowiska są sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, a także wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz³⁸.

Jako podstawowe problemy ekologiczne wymienia się: konieczność kompleksowego rozwiązania gospodarki wodno-ściekowej, zwłaszcza na terenach wiejskich, zmniejszenie uciążliwości związanych z transportem samochodowym (nadmierny hałas, emisja spalin, zanieczyszczenie powietrza, występowanie poważnych awarii, brak obwodnic), uporządkowanie gospodarki odpadami, szczególnie komunalnymi oraz zamknięcie i rekultywacja starych składowisk i likwidacja tzw. dzikich wysypisk odpadów³⁹. Zauważyć należy, że inwestycje techniczne są w stanie ograniczyć presję na środowisko, jednak niekoniecznie wpływają na zachowania mieszkańców.

W każdym z powyższych obszarów JST mają liczne możliwości działania, poczynając od dotacji, poręczeń kredytu, przez właściwe zarządzanie podległymi

³⁶ K. Chmielnik, *Lubuskie gminy w liczbach*, [w:] *Raport. II Ranking Gmin Województwa Lubuskiego*, Zielona Góra 2009, s. 43.

³⁷ K. Leśniak-Moczuk, *Polskie bezrobocie marnotrawstwem kapitału ludzkiego i marnotrawstwem społecznych funduszy*, [w:] *Kapitał ludzki. Stan i perspektywy*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 27, Warszawa 1998, s. 185.

³⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity), DzU z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, art. 7, ust. 1.

³⁹ M. Demidowicz, *Charakterystyka województwa lubuskiego*, [w:] *Stan środowiska w województwie lubuskim w 2007 r.*, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze, Zielona Góra–Gorzów Wlkp. 2008, s. 9.

jednostkami, po dobry przykład oraz propagowanie właściwych zachowań. Uważam, iż zaniedbaną możliwością większości samorządów jest prowadzenie akcji promocyjnych określonych zachowań, tak z edukacji, ochrony zdrowia, jak i z ochrony środowiska naturalnego. Stosunkowo niskie koszty takich działań zwrócą się w mniejszych wydatkach na wymienione obszary, w lepszej jakości życia mieszkańców oraz większym zaufaniu do władz JST. Akcja „Czysta gmina”, „Piękne osiedle”, itp. mogłyby sprawić, że kiedyś polskie osiedla, lasy nie wyglądałyby jak wysypisko.

Podsumowując działania samorządów, zauważyć należy także pozytywny akcent – mianowicie, na pewno miały one wpływ na fakt, iż między rokiem 1992 a 2007 odsetek osób zadowolonych z całego dotychczasowego życia niemal się podwoił, a procent szczęśliwych Polaków wzrósł z 59 do 76⁴⁰.

5. Kapitał ludzki w Rankingu Lubuskim

Kapitał ludzki został uznany jako jeden ze wskaźników w niezmiernie ciekawej inicjatywie Rankingu Gmin Województwa Lubuskiego⁴¹. W drugiej jego edycji, rozstrzygniętej 10 października 2009 r., wygrała gmina Świdnica, II miejsce przypadło gminie Krzeszyce, a trzecie gminie miejskiej Zielona Góra. Wskaźnik Kapitału Ludzkiego ujmował następujące elementy⁴²:

- wydatki na edukację gminy,
- świadczenia socjalne w gminie,
- stopa bezrobocia,
- wskaźnik mieszkańców z wyższym wykształceniem
- wydatki na NGO (organizacje pozarządowe),
- migracje w gminie.

Analizując uzyskane dane stwierdzono jednak niemożność stworzenia jednego miernika, dokonano także następujących spostrzeżeń⁴³:

1. Wydatki na gminną edukację nie zawsze mają charakter prorozwojowy, często wynikają z wcześniejszych zaniedbań.

⁴⁰ J. Czapiński, *Jakość życia w III Rzeczypospolitej: polski model rozwoju*, s. 131.

⁴¹ Zob. www.lubuskiranking.pl.

⁴² K. Chmielnik, *Metodologia II Rankingu Gmin Województwa Lubuskiego za 2008 r.*, [w:] *Raport. II Ranking Gmin Województwa Lubuskiego*, Zielona Góra 2009, s. 10-11.

⁴³ *Ibidem*, s. 11.

2. Świadczenia socjalne w gminie są odpowiedzią na społeczne oczekiwania, które nie zawsze można uznać za uzasadnione. Zamiast pomocy osobom w rzeczywistości trudnej sytuacji, mają negatywny wpływ na aktywność społeczną.

3. Bezrobocie jest zjawiskiem o skali wykraczającym poza obszar gminy, a jego występowanie zależy w dużej mierze od niskich kwalifikacji, społecznej pasywności i niskiego etosu pracy, na co władze gminy mają tylko częściowy wpływ.

4. Nie ma wystarczająco wiarygodnych informacji o liczbie ludzi z wyższym wykształceniem, mieszkających na terenie danej gminy.

5. Migracje w gminie w niewielkim stopniu zależą od sytuacji ekonomicznej mieszkańców.

6. Analiza danych z poprzedniego rankingu nie pozwoliła stwierdzić istnienia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy bezrobociem i innymi parametrami gminy.

Z wymienionych powodów w II rankingu zrezygnowano z tworzenia syntetycznego wskaźnika; do rankingu włączono tylko wydatki na sferę NGO i edukację.

6. Powiązania kapitałów w samorządzie

Powyższe dane i wnioski wyraźnie wskazują na szeroki przekrój obszarów, w ramach których JST mogą stosować liczne narzędzia naprawcze. Przydatną formułą może okazać się Struktura Kapitałów Wspólnoty (ang. *Community Capitals Framework*, CCF), która wg Mary Emery i Cornelli Flora umożliwia analizowanie wspólnoty i jej rozwoju gospodarczego poprzez identyfikację stanu posiadania każdego z siedmiu rodzajów kapitałów, strumieni zmian, interakcji między nimi i końcowego efektu⁴⁴. W skład wspomnianej struktury wchodzi⁴⁵:

1. Kapitał naturalny – obejmuje elementy związane z danym terenem, czyli klimat, położenie geograficzne, surowce naturalne, krajobraz, itp.

⁴⁴ M. Emery, C. Flora, *Spiraling-Up: Mapping Community Transformation with Community Capitals Framework*, Journal of the Community Development Society, Vol. 37, No. 1, Spring 2006, s. 20.

⁴⁵ Ch. Jacobs, *Measuring Success in Communities: Understanding the Community Capitals Framework*, Extension Extra 16005, South Dakota State University, pobrano ze strony <http://agbiopubs.sdstate.edu/articles/ExEx16005.pdf>; M. Emery, C. Flora, *Spiraling-Up: Mapping Community Transformation with Community Capitals Framework*, s. 21.

2. Kapitał kulturalny – odnosi się do sposobu postępowania członków danej wspólnoty, wyznawanych wartości, obejmuje także tradycje i język.
3. Kapitał ludzki – pojmowany jest jako umiejętności i zdolności ludzi, umożliwiające im rozwój, ulepszanie siebie i dostępnych zasobów.
4. Kapitał społeczny – rozumiany jest jako związki między ludźmi i organizacjami, jest specyficznym „klejem” umożliwiającym działania we wspólnocie, zarówno pozytywne, jak i negatywne.
5. Kapitał polityczny – odnosi się do dostępu do władczych uprawnień, możliwości podejmowania decyzji, woli politycznej, a także świadomości członków wspólnoty do zaangażowania w działania poprawiające ich dobrobyt.
6. Kapitał finansowy – to dostępne zasoby finansowe umożliwiające rozwój wspólnoty.
7. Kapitał techniczny – obejmujący infrastrukturę umożliwiającą wykorzystanie pozostałych rodzajów kapitału, np. system ochrony zdrowia, gospodarka wodna, gospodarka odpadami.

Zwolennicy takiego podejścia dostrzegają kilka dróg budowania kapitału ludzkiego⁴⁶:

- uczenie się – od innych, poprzez pracę w grupie,
- edukacja – zarówno formalna, jak i nieformalna, obejmująca uzyskiwanie informacji w bibliotece, w internecie,
- doświadczenie – nagromadzona w toku pracy wiedza przekształca się w mądrość,
- rozwój przywództwa – poprzez czytanie, trening, praktykowanie umiejętności.

Struktura Kapitałów pozwala zauważyć, że jakiegokolwiek inwestycje samorządu wpływają na siebie nawzajem, prowadząc w rezultacie do zachowania, jeśli nie rozwoju, zasobu kapitału ludzkiego. Należy jednak brać pod uwagę nie tylko skalę, ale i celowość inwestycji. Wiele gmin uzyskuje prowadzenie w różnych rankingach poprzez jednorazowy wysiłek inwestycyjny, który prowadzi do takiego zadłużenia, iż uniemożliwia niemal inwestycje w latach następnych. Poza tym, słuszna jest uwaga Z. Świątkowskiego, że „bieżące wydatki inwestycyjne generują przyszłe koszty i mogą stać się dla gminy źródłem problemów z finansowaniem

⁴⁶ Ch. Jacobs, *Community Capitals: Human Capital*, Extension Extra 16008, South Dakota State University, pobrano ze strony <http://agbiopubs.sdstate.edu/articles/ExEx16008.pdf>.

stworzonej infrastruktury⁴⁷. Zróznicowanie poziomu inwestycji w gminach lubuskich prezentuje tabela nr 5. Słabością tego typu danych jest brak informacji o kierunku inwestycji wskazujących, który z wymienionych wyżej Kapitałów Wspólnoty jest rozwijany.

Tab. 5. Gminy najwięcej i najmniej inwestujące w woj. lubuskim w 2008 r.

Lp.	Gminy najwięcej inwestujące	Wielkość inwestycji w zł/1 mk	Lp.	Gminy najmniej inwestujące	Wielkość inwestycji w zł/1 mk
1.	Świdnica G	1.434	1.	Brzeźnica G	54
2.	Żary G	958	2.	Wymiarki G	57
3.	Dobiegniew M-W	888	3.	Kolsko G	67
4.	Skąpe G	881	4.	Maszewo G	124
5.	Pszczew G	839	5.	Jasień M-W	128
6.	Kargowa M-W	822	6.	Bogdaniec G	129
7.	Sława M-W	762	7.	Łęknica M	130
8.	Międzyrzecz M-W	736	8.	Gozdnica M	147
9.	Zabór G	720	9.	Górzycza G	152
10.	Lubniewice M-W	696	10.	Tuplice G	163

M – gmina miejsca, G – gmina wiejska, M-W – gmina miejsko-wiejska.

Źródło: Z. Świątkowski, *Analiza wyników II Rankingu Gmin Województwa Lubuskiego za 2008 r.*, w: *Raport. II Ranking Gmin Województwa Lubuskiego*, Zielona Góra 2009, s. 23.

Ogromną szansę na jednoczesne budowanie kapitału ludzkiego i tworzenie wspierającego go otoczenia dają fundusze europejskie. Samorządy są ich największym beneficjentem, korzystając z ok. 40% całości funduszy⁴⁸. Stanowią także ważny składnik oceny sprawności kapitału ludzkiego pracowników JST. Średnia w woj. lubuskim za 2008 r. wyniosła 58 zł na jednego mieszkańca (w porównaniu z 97 zł w roku 2007). Największe inwestycje pozyskały gminy Krzeszyce (527 zł/1 mk), Łęknica (372 zł/1 mk) i Rzepin (286 zł/1 mk). Istniały jednak także gminy, które nie pozyskały żadnych środków unijnych: Otyń, Lubniewice, Bobrowice,

⁴⁷ Z. Świątkowski, *Analiza wyników II Rankingu Gmin Województwa Lubuskiego za 2008 r.*, s. 24.

⁴⁸ Zob. *Fundusze europejskie praktycznie*, dodatek – Dziennik „Gazeta Prawna” 2009 (29 października).

Lipinki Łużyckie, co jest o tyle niepokojące, że także w poprzednim roku skala pozyskanych środków była niewielka⁴⁹.

7. Zakończenie

Zmiany w kapitale ludzkim wynikają z wielu różnych przyczyn, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich. JST wywierają bardzo istotny, choć często nieświadomy wpływ na kształt tych zmian, ich szybkość, pozytywny lub negatywny charakter. W artykule zostały zaprezentowane możliwości działań JST, na tle wybranych danych o sytuacji w Polsce i woj. lubuskim. Ważnym problemem dla JST jest brak środków finansowych, zwłaszcza na ochronę zdrowia, wydaje się jednak, że najważniejszym jest nieświadomienie sobie istniejących powiązań między różnymi rodzajami kapitałów, co utrudnia zrównoważony rozwój społeczności lokalnych i całego kraju.

JST mogą być ośrodkami zmian, mogą inicjować wzrost kapitału ludzkiego, ale jest to tylko możliwość potencjalna, a nie konieczność.

Changes in human capital and the activity of territorial self-government bodies

S u m m a r y

The article presents possibilities of changes in human capital relative to the character and level of influence as well as notes the role of territorial self-government bodies, which can influence shape of local human capital of their residents and thus the situation in the whole country. It discusses their effect on education, health and environment protection as well as presents the existing connections between human capital and other capitals in the Community's Capital Structure.

⁴⁹ Z. Świątkowski, *Analiza wyników II Rankingu Gmin Województwa Lubuskiego za 2008 r.*, s. 28.

Änderungen im Bereich des Menschenkapitals und die Tätigkeit der Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung

Z u s a m m e n f a s s u n g

In dem Aufsatz wurden die möglichen Änderungen im Bereich des Menschenkapitals geschildert, die von dem Charakter der Beeinflussung und dem Einwirkungsgrad abhängig sind. Verzeichnet wird die Rolle der Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung, die auf die örtliche Gestalt des Menschenkapitals und somit auf die Situation in ganz Polen einwirken können. Besprochen wurde ihr Einfluss auf die Bildung, den Gesundheitsschutz und Umweltschutz. Vorgestellt wurden auch die bestehenden Verbindungen zwischen dem Menschen- und den sonstigen Kapitalen in der Struktur der Kapitale der Gemeinschaft.