

Łukasz Satola

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

KAPITAŁ LUDZKI ŹRÓDŁEM PRZEWAGI KONKURENCYJNEJ GMIN W ASPEKCIE ROZWOJU LOKALNEGO

*HUMAN CAPITAL AS A SOURCE OF COMPETITIVE ADVANTAGE
OF COMMUNES IN THE CONTEXT OF LOCAL DEVELOPMENT*

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, kapitał ludzki, konkurencyjność gmin, rozwój lokalny, Unia Europejska

Key words: competitiveness of communes, European Union, human capital, local development, structural funds

Synopsis. Podjęto problematykę związaną ze znaczeniem kapitału ludzkiego w kształtowaniu konkurencyjności gmin. Jako obszar konkurowania potraktowano proces aplikowania o dofinansowanie inwestycji rozwojowych z funduszy strukturalnych UE. Uwagę skoncentrowano na tych cechach kapitału ludzkiego, które odgrywają dużą rolę w opracowywaniu projektów inwestycyjnych i zarządzaniu nimi. Analizami objęto formalny poziom wykształcenia oraz działania zmierzające do poprawy kompetencji i kwalifikacji zawodowych wójtów lub burmistrzów oraz pracowników gmin.

Wprowadzenie

Pojęcie konkurencyjności pierwotnie używane wyłącznie w odniesieniu do sektora komercyjnego oznaczało zdolność przedsiębiorstw do osiągania zamierzonych celów ekonomicznych w warunkach toczącej się między nimi na rynku rywalizacji [Kamerschen i in. 1991, Begg i in. 1996]. Współcześnie konkurencyjność rozpatruje się jednak w szerszym kontekście uwzględniającym również relacje zachodzące pomiędzy podmiotami sfery publicznej: regionami, miastami czy innymi układami lokalnymi [Adamowicz 2008].

Konkurencja, będąca zarazem przesłanką i kryterium oceny konkurencyjności, przybiera w jednostkach publicznych nieco inną formę niż w organizacjach nastawionych na zysk [Kozuch 2002]. Odmienny jest bowiem z reguły m.in. stosunek do własności środków produkcji oraz sposoby wynagradzania za osiąganie zadowalających wyników. Niezmienny pozostaje natomiast fakt rywalizowania z innymi podmiotami (tego samego szczebla samorządu terytorialnego) mającego na celu np. przyciąganie inwestorów czy stwarzanie korzystnych warunków dla osiedlania się ludności przez zapewnianie im (w takim zakresie, w jakim zależy to od samorządu) odpowiedniego standardu życia.

Istotą konkurencyjności jednostek terytorialnych jest poszukiwanie przez władze lokalne sposobów promowania rozwoju na płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej przez przyciąganie mobilnego kapitału z zewnątrz, a także sprzyjanie powstawaniu przedsiębiorstw prowadzonych przez miejscową ludność. Konkurencyjność terytorialna jest zatem silnie powiązana z procesami rozwoju lokalnego, a w dobie integracji europejskiej zyskuje jeszcze bardziej na znaczeniu [Cheshire 1999].

Uwagi metodyczne

Celem opracowania było wskazanie kluczowych czynników, które decydują o konkurencyjności gmin rozpatrywanej w kontekście procesu integracji europejskiej i związanego z nią wdrażania w Polsce instrumentów wspólnotowej polityki regionalnej. Konkurencyjność gmin w tym aspekcie została potraktowana jako ich zdolność do prowadzenia i wygrywania rywalizacji z innymi jednostkami o środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Sprawne korzystanie ze środków pomocowych UE stwarza bowiem szansę przyspieszenia rozwoju jednostek podziału terytorialnego kraju, a w konsekwencji poprawy oferowanego przez nie standardu za-

mieszkania, czy prowadzenia działalności gospodarczej, co – jak wcześniej wspomniano – jest czynnikiem decydującym o ich korzystnym postrzeganiu na tle innych jednostek, a zatem o ich relatywnej atrakcyjności.

Zakres czasowy analizy stanowił okres pięciu lat od 2004 do 2008 r. Taki dobór okresu badań został podyktowany chęcią kompleksowego ujęcia procesu konkurowania gmin o środki finansowe z funduszy strukturalnych UE. Założony okres analizy objął zatem trzy pierwsze lata członkostwa Polski w UE (2004-2006 z tzw. pierwszej perspektywy finansowej) oraz dodatkowo dwa następane lata uwzględniając stosowaną w UE zasadę programowania polityki strukturalnej $n+2$.

Zakres przestrzenny prowadzonych analiz dotyczy województwa małopolskiego. Do obliczeń przyjęto jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego – gminy o statusie wiejskim i miejsko-wiejskim. Jednostki miejskie wykluczono z badanej zbiorowości z uwagi na odmienną ich charakterystykę i potencjał konkurencyjny.

Konkurencyjność gmin oceniano na podstawie wyników podejmowanych przez nie działań zmierzających do pozyskania dofinansowania ze środków strukturalnych w ramach dwóch programów wdrażanych w pierwszym okresie członkostwa Polski w strukturach UE: Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (SPO ROL).

Wykorzystane w pracy dane pochodziły z badań ankietowych przeprowadzonych przez autora w gminach w oparciu o przygotowany kwestionariusz. Ankiety rozesłano do wszystkich gmin regionu, otrzymano natomiast 125 odpowiedzi (74,85% zwrotu) i na tej bazie przeprowadzono analizy. Poruszane w ankiecie kwestie dotyczyły kwalifikacji władz i pracowników urzędów gminnych oraz zagadnień związanych z pozyskiwaniem funduszy europejskich. Pozyskane dane przetwarzano korzystając z metod statystycznych, natomiast wyniki zamieszczono w formie tabelarycznej oraz na wykresach.

W celu oceny konkurencyjności gmin w aspekcie korzystania z programów pomocowych UE wprowadzono wskaźnik skuteczności aplikowania o fundusze UE według wzoru:

$$W_s = \frac{L_d}{L_z} \times 100$$

W_s – wskaźnik skuteczności aplikowania o fundusze UE [%],

L_d – liczba wniosków, na które przyznano dofinansowanie [szt.],

L_z – liczba złożonych w ramach konkursów wniosków aplikacyjnych [szt.].

Wskaźnik ten jest liczony w formule ilościowej, a zatem nie obejmuje on wartości przygotowanych wniosków aplikacyjnych, jak i wartości pozyskanego dofinansowania¹.

Wyniki i dyskusja

W literaturze istnieje wiele koncepcji rozwoju regionalnego i lokalnego, a w ślad za nimi również wiele czynników, które ów rozwój stymulują. Współcześnie coraz więcej miejsca poświęca się koncepcjom rozwoju endogenicznego, wedle których kluczową rolę przypisuje się czynnikom wewnętrznym [Zaremba 2006]. Postrzeganie procesów lokalnego rozwoju gospodarczego przez pryzmat uwarunkowań wewnętrznych każe zwrócić uwagę na zasoby występujące na danym terytorium. Współcześnie jednak mniejsze znaczenie przypisywane jest zasobom materialnym, na rzecz innych czynników, w tym głównie kapitału ludzkiego.

Jakkolwiek dla rozwoju w skali lokalnej (gminy) znaczenie mają parametry opisujące jakość kapitału ludzkiego wszystkich mieszkańców, to istnieje wiele przykładów potwierdzających, że kluczową rolę mają jednak tzw. liderzy lokalni, którymi najczęściej są osoby sprawujące kierownicze funkcje w danej jednostce [Domański 2001]. Mogą być nimi zatem wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast, a także inni pracownicy lokalnej administracji, kluczowi z punktu widzenia kreowania rozwoju oraz niezwiązani z urzędem animatorzy rozwoju lokalnego.

¹ Informacje na temat innych wskaźników służących do oceny działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie korzystania z funduszy strukturalnych UE, w tym również w ujęciu wartościowym można znaleźć w innych opracowaniach, np. Satoła 2009a czy Satoła 2009b.

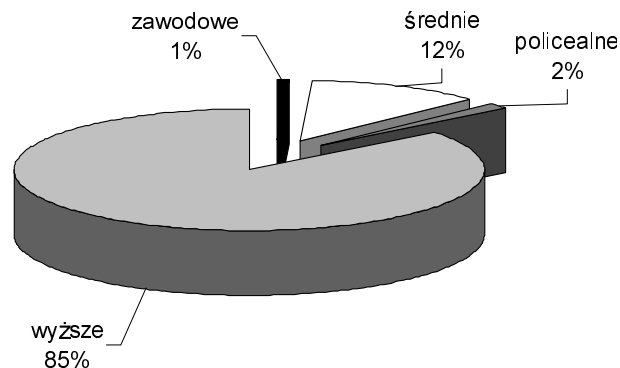
W badaniach kapitału ludzkiego zwraca się uwagę na bardzo różne aspekty uzależnione od podstawowego celu analizy. W tym opracowaniu uwagę skoncentrowano jedynie na wykształceniu oraz działaniach zmierzających do podnoszenia kwalifikacji zawodowych [Piasecki 2004]. Ocenie poddano poziom wykształcenia kierujących gminami oraz osób zajmujących się pozyskiwaniem środków pomocowych.

Niemal 86% spośród kierujących gminami legitymowało się wykształceniem wyższym, a kolejne 12% posiadało wykształcenie średnie. Dwie osoby spośród ankietowanych ukończyły szkołę policealną, a tylko jedna posiadała wykształcenie zawodowe (rys. 1). Takie wyniki oznaczają relatywnie wysoki poziom kwalifikacji osób zarządzających małopolskimi gminami.

Niemniej ważną grupą osób, których wykształcenie poddano analizie stanowiły osoby odpowiedzialne za cały proces pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych. Ich rola jest o tyle ważna, że to właśnie od ich wiedzy, kompetencji i sprawności zależy jakość dokumentacji aplikacyjnej, co w konsekwencji decyduje o przyznaniu dofinansowania.

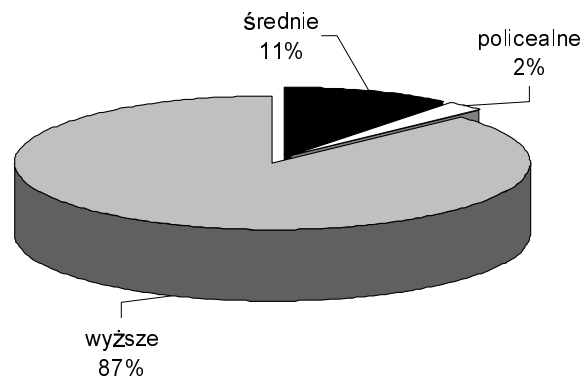
Bardzo zbliżona do wykształcenia wójtów i burmistrzów była struktura wykształcenia pracowników urzędów odpowiedzialnych za pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych (rys. 2). Tu również dominowały osoby z wykształceniem akademickim, nie odnotowano natomiast osób z wykształceniem zawodowym. W strukturze organizacyjnej trzech urzędów gmin nie utworzono dotychczas stanowiska związanego z opracowaniem wniosków o dofinansowanie ze środków UE. Badania wskazały na istnienie dużej rozbieżności pomiędzy poziomem wykształcenia władz lokalnych, osób odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków UE w grupach, gdzie jedna z tych osób nie miała wykształcenia wyższego. Szczególnie w przypadku braku wykształcenia wyższego u kierowników urzędów, starali się oni zagadnienia związane z korzystaniem ze środków europejskich powierzać osobom, które takie wykształcenie posiadały. Może to być traktowane jako przejaw przywiązywania dużej uwagi administracji lokalnej do tej problematyki.

Konkurowanie gmin o wsparcie z funduszy europejskich jest procesem ciągłym i musi być rozpatrywane w ujęciu dynamicznym. Jest to spowodowane głównie ciągłymi zmianami procedur i zasad wspierania przedsięwzięć rozwojowych środkami strukturalnymi. W świetle takich uwarunkowań konieczne stają się również działania dostosowawcze po stronie gmin jako wnioskodawców oraz potencjalnych beneficjentów pomocy. Działania te powinny skupiać się wokół zdobywania wiedzy na temat aktualnych procedur i wymogów w zakresie aplikowania o środki finansowe, a także zasad ich wydatkowania oraz ewaluacji projektów inwestycyjnych. Przedsięwzięciem, które może zapewnić aktualizację wiedzy pracowników urzędów gmin na temat funduszy europejskich jest udział w organizowanych przez różne podmioty szkoleniach z tego zakresu.



Rysunek 1. Poziom wykształcenia wójtów i burmistrzów gmin województwa małopolskiego N=125

Źródło: badania własne.



Rysunek 2. Poziom wykształcenia osób odpowiedzialnych w gminach województwa małopolskiego za pozyskiwanie środków pomocowych N=122

Źródło: badania własne.

Analizie poddano uczestnictwo pracowników urzędów gmin w szkoleniach organizowanych zarówno przez publiczne instytucje wdrażające programy operacyjne współfinansowane ze budżetu UE, jak i warsztaty i szkolenia prowadzone przez wyspecjalizowane firmy komercyjne (tab. 1). Działania te zostały potraktowane jako przedsięwzięcia zmierzające do poprawy stanu kapitału ludzkiego.

Tabela 1. Udział pracowników urzędów gmin w szkoleniach na temat korzystania z funduszy strukturalnych

Liczba szkoleń	Szkolenia na temat pozyskiwania funduszy strukturalnych			
	organizowane przez publiczne instytucje wdrażające		organizowane przez komercyjne firmy konsultingowe	
	liczba gmin	% zbiorowości	liczba gmin	% zbiorowości
0	9	7,20	16	12,80
1-5	25	20,00	44	35,20
6-10	24	19,20	22	17,60
11-15	23	18,40	14	11,20
16-20	8	6,40	4	3,20
powyżej 20	22	17,60	12	9,60

Źródło: badania własne.

Badania wykazały, że zdecydowana większość osób zatrudnionych w jednostkach samorządowych zdecydowała się podnosić swoje kwalifikacje zawodowe oraz praktyczne umiejętności związane z korzystaniem z funduszy strukturalnych przez udział w różnych formach kształcenia. Jedynie 9 gmin nie podjęło żadnych działań zmierzających do poprawy kompetencji swoich pracowników, pomimo faktu, że ich udział w szkoleniach prowadzonych przez podmioty publiczne był bezpłatny.

Ze szkoleń organizowanych na zasadach komercyjnych gminy korzystały przeciętnie dwukrotnie rzadziej, aniżeli z prowadzonych przez instytucje zajmujące się wdrażaniem programów operacyjnych. W przypadku obu rodzajów szkoleń zaobserwowano zależność polegającą na tym, że wraz ze wzrostem liczby szkoleń zmniejszała się liczba gmin, których pracownicy z nich korzystali. Najmniej licznie reprezentowana była grupa gmin, których pracownicy w analizowanym okresie brali udział w 16-20 szkoleniach.

Z prowadzonych przez Bielecką [2006] badań wyraźnie wynika, iż samorzady ubiegające się o dofinansowanie z funduszy UE są dla siebie rywalami. Proces występowania o fundusze europejskie jako konkurencję postrzegało bowiem 74% samorządów. Wyniki podejmowanych przez samorządy przedsięwzięć zmierzających do pozyskania funduszy europejskich i przeznaczenia ich na działania rozwojowe mogą być zatem traktowane jako miara ich konkurencyjności.

W celu przeprowadzenia analizy związków pomiędzy wybranymi cechami charakteryzującymi kapitał ludzki urzędów gmin, a rezultatami ich starań o uzyskanie dofinansowania z budżetu UE obliczono dla każdej gminy wskaźnik skuteczności aplikowania o fundusze europejskie. Średnia wartość tego wskaźnika w objętej analizą populacji ukształtowała się na poziomie 28,16%, co należy interpretować, iż mniej niż co trzeci przygotowany przez gminy i zgłoszony do dofinansowania projekt inwestycyjny otrzymał wsparcie z funduszy strukturalnych. Następnie przeprowadzono analizę wartości tego wskaźnika według poziomu wykształcenia wójtów/burmistrzów oraz osób zajmujących się w gminach pozyskiwaniem funduszy strukturalnych. Ze względu na konieczność zachowania reprezentatywności badań z obliczeń wykluczono grupy, które były reprezentowane przez mniej niż 5 gmin.

Badania wykazały, że jednostki, którymi kierowały osoby z wyższym wykształceniem były bardziej skuteczne (wskaźnik 29,26%) od gmin, gdzie na czele urzędu stała osoba z wykształceniem średnim (wskaźnik 20,4%). Jeszcze większe zróżnicowanie konkurencyjności gmin w aspekcie pozyskiwania środków finansowych z funduszy UE odnotowano w przypadku, gdy analizie poddano poziom wykształcenia osób odpowiedzialnych za przygotowanie wniosków aplikacyjnych. Średnia dla gmin, w których takie osoby posiadały wykształcenie średnie (14,7%) była około dwukrot-

nie niższa od średniej dla jednostek, gdzie te osoby legitymowały się wykształceniem wyższym (29,3%). Tak duża różnica świadczy o dużym znaczeniu poziomu wykształcenia osób podejmujących decyzje w procesie pozyskiwania środków finansowych z UE. Dowodzi ponadto większego znaczenia poziomu wykształcenia osób bezpośrednio odpowiedzialnych za jakość dokumentacji aplikacyjnej aniżeli osób piastujących najwyższe stanowiska w gminach.

Przeprowadzono również analizę korelacji pomiędzy zmiennymi, którymi były z jednej strony obliczone dla gmin wskaźniki skuteczności aplikowania o fundusze strukturalne, a z drugiej zmienne stanowiące pewne charakterystyki kapitału ludzkiego urzędów gmin. Należały do nich: wykształcenie wójta lub burmistrza oraz pracownika odpowiedzialnego za pozyskiwanie środków pomocowych, udział w szkoleniach o tematyce związanej z funduszami europejskimi, z wyodrębnieniem form komercyjnej oraz bezpłatnej.

Jakkolwiek wszystkie spośród obliczonych współczynników korelacji liniowej Pearsona ukształtowały się na stosunkowo niskim poziomie, co w bardzo dużym stopniu utrudnia wnioskowanie, to jednak analiza występujących pomiędzy nimi różnic wskazuje na te spośród nich, których znaczenie było większe od pozostałych. Współczynnik korelacji pomiędzy wykształceniem wójta lub burmistrza, a wskaźnikiem skuteczności ukształtował się na poziomie 0,095, co oznacza znikomą zależność pomiędzy tymi zmiennymi. Na nieco wyższym, aczkolwiek w bezwzględny ujęciu – również niewysokim poziomie, obliczony został współczynnik korelacji, gdzie jako jedną ze zmiennych potraktowano wykształcenie osób odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej ($r_{xy} = 0,145$). Świadczy to o większym znaczeniu w procesie ubiegania się o dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej właściwych merytorycznie pracowników gmin niż kierowników urzędów. Zdecydowanie większe zróżnicowanie zaobserwowano przy analizie korelacji bazującej na udziale pracowników gmin w różnych formach zwiększania kwalifikacji. Współczynniki korelacji wyniosły odpowiednio: 0,048 w przypadku szkoleń prowadzonych przez firmy komercyjne oraz 0,247 dla szkoleń organizowanych bezpłatnie przez instytucje wdrażające. Tak duża różnica może świadczyć o zbyt wysokich oczekiwaniach pokładanych przez gminy w firmach konsultingowych w związku z przygotowaniem wniosków aplikacyjnych. Świadomość poniesienia na rzecz konsultantów zewnętrznych opłaty za ich usługi spowodowała niejako wytworzenie przekonania o przejęciu przez nich odpowiedzialności za wynik postępowania zmierzającego do uzyskania wsparcia finansowego z budżetu UE. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują jednak, że takie oczekiwania było obarczone wysokim ryzykiem, a w wielu przypadkach okazało się błędem.

Wnioski

- Przeprowadzone badania oraz uzyskane wyniki skłaniają do postawienia kilku wniosków.
1. Występowanie gmin o dofinansowanie z funduszy UE ma znamiona procesu konkurencyjnego. Wynika to zarówno z obiektywnego, empirycznie zweryfikowanego faktu ubiegania się o ograniczone zasoby przy jednoczesnym wysokim na nie zapotrzebowaniu i alternatywnych możliwościach zastosowania, jak i z subiektywnego jego postrzegania przez władze gmin.
 2. Kapitał ludzki stanowi cenny zasób każdej jednostki terytorialnej, który właściwie wykorzystywany może przyczynić się do uzyskiwania bądź utrzymywania przewagi konkurencyjnej jednego podmiotu nad innymi, w tym również w aspekcie rywalizowania o środki pomocowe.
 3. Gminy, których pracownicy posiadali wyższe kwalifikacje zawodowe, były bardziej skuteczne w pozyskiwaniu funduszy strukturalnych w stosunku do jednostek, których zasoby ludzkie cechowały się niższymi kompetencjami.
 4. O skuteczności aplikowania o fundusze europejskie w większym stopniu niż formalny poziom wykształcenia pracowników gmin decyduje ich gotowość do uczenia się i skłonność do ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Literatura

- Adamowicz M. 2008: Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej. *Roczniki Naukowe SERiA*, t. X, z. 2, Warszawa-Poznań-Lublin, s. 7-13.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R. 1996: *Ekonomia*, t. II, Makroekonomia. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 446.
- Bielecka D. 2006: Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy. *Samorząd Terytorialny*, nr 10(190), s. 34-56.
- Cheshire P. 1999: *Cities in Competition; Articulating the Gains from Integration*. *Urban Studies*, Vol. 36, Nos.

- 5-6, s. 843-864.
- Domański B.** 2001: Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce. [W:] Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce, Sagan I., Rzepczyński M. (red.). Katedra Geografii Ekonomicznej UG, Gdańsk, s. 127-134.
- Kamerschen D.E., McKenzie R.B., Nardinelli C.** 1991: *Ekonomia*. Wyd. Fund. Gosp. NSZZ „Solidarność”, Gdańsk, s. 47.
- Koźuch B.** 2002: Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia. *Współczesne Zarządzanie*, nr 2. Białystok, s. 21-37.
- Piasecki A.K.** 2004: Liderzy samorządowi w lokalnym środowisku. *Samorząd Terytorialny*, nr 5(161), s. 22-27.
- Satola Ł.** 2009a: Znaczenie funduszy Unii Europejskiej we wspieraniu rozwoju lokalnego. *Acta Scientiarum Polonorum, Series Oeconomia*, 8(1), s. (w druku).
- Satola Ł.** 2009b: Wspieranie rozwoju samorządów gminnych funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej. *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G – Ekonomika Rolnictwa* (w recenzji).
- Zaremba W.** 2006: Rola władz lokalnych w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich. *Zeszyty Naukowe AR we Wrocławiu*, LXXXVII, nr 540, s. 573-577.

Summary

The paper deals with the role of human capital in the context of competitiveness of local self-government units. As the measure of competitiveness the results of communities activities in the EU structural funds winning were used. The professional qualifications of local authorities as well as local entities employees were evaluated. The researches proved that communities featured with higher level of human capital were much effective in the process of european funds raising.

Adres do korespondencji:

dr inż. Lukasz Satola
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Katedra Agrobiznesu
al. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
tel. (0 12) 662 43 71
e-mail: lsatola@ar.krakow.pl