

Kapitał ludzki w strategiach rozwoju gmin województwa mazowieckiego

WSTĘP

Każda organizacja powołana jest do życia po to, aby spełniać określone cele. W przypadku gmin najważniejszym z nich jest rozwój lokalny, przez który można rozumieć proces zmian o charakterze ilościowym i jakościowym, uwzględniający układ potrzeb, preferencji i hierarchii wartości społeczności lokalnej. Tak sformułowany cel ogólny jest konkretyzowany poprzez wskazywanie zhierarchizowanych celów niższego rzędu, na przykład ograniczenie nierówności społecznych.

Aby cele postawione przez władze gminy miały szansę realizacji, konieczne jest efektywne planowanie i zarządzanie strategiczne gminą. Jednym z podstawowych instrumentów zarządzania w gminie jest strategia rozwoju, będąca scenariuszem przyszłości, do którego dążą władze samorządowe. Strategia to określone sposoby działania, dzięki którym możliwa jest transformacja sytuacji obecnej na pożądaną. Opisuje organizacyjno-finansowy proces dochodzenia do założonych celów.

Istotne znaczenie dla realizacji postawionych w strategii celów ma kapitał ludzki. Jest on ważnym czynnikiem, którego nie można pominąć w rozważaniach dotyczących wzrostu gospodarczego, rozwoju lokalnego czy wyrównywania nierówności społecznych. Co więcej, „nowa ekonomia” dostrzega szczególne znaczenie kapitału ludzkiego na każdym poziomie organizacji przedsiębiorstwa – także gminy.

Kapitał ludzki towarzyszy strategii rozwoju gminy od momentu jej tworzenia, przez realizację i aktualizację. Elementy związane z kapitałem ludzkim można odnaleźć w diagnozie, analizach strategicznych, misji i celach, co zostanie przedstawione na wybranych strategiach gmin województwa mazowieckiego.

GMINA JAKO ORGANIZACJA

Z punktu widzenia sposobu funkcjonowania istnieje wiele podobieństw między państwem, wojskiem, gminą czy przedsiębiorstwem. Wszystkie one są organizacjami, a więc wyodrębnionymi z otoczenia, wewnątrznie uporządkowanymi między sobą zbiorami elementów, czyli systemami¹.

Posiadają zatem określony cel działania, personel, strukturę organizacyjną, niezbędne do realizacji celów. Działają w określonym otoczeniu, są zatem systemami otwartymi. Z kolei zmieniające się otoczenie zmusza je do rozpoznawania i reagowania na pojawiające się szanse i zagrożenia. Reagowanie organizacji na zmieniające się warunki otoczenia pozwala określić je mianem systemów adaptacyjnych, których reakcja obciążona jest tym większą niepewnością, im otoczenie jest bardziej złożone².

Najważniejszym z celów, określanym także mianem misji, jest przetrwanie i rozwój – w przypadku gminy rozwój lokalny. Konkretyzując tak sformułowany cel ogólny trzeba ukazać hierarchię celów niższego rzędu. Istnieje specyficzna różnica między gminą jako organizacją niedochodową (non-profit) a przedsiębiorstwem, będącym organizacją rynkową. Różnice w hierarchii celów przedstawia poniższy wykres 1.



Wykres 1. Hierarchia celów w przedsiębiorstwie i w gminie.

Źródło: W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki gminy*, Wydanie II Norberlinum, Lublin 1999, s. 222.

Z analizy schematu wynika wyraźnie, że konkretyzując cel działania dojdziemy do zasadniczej różnicy pomiędzy przedsiębiorstwem jako organizacją a gminą jako organizacją. Celem działania przedsiębiorstwa jest bowiem maksy-

¹ K. Bolesta-Kukuła, *Świat organizacji*, [w:] *Zarządzanie-teoria i praktyka*, A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Warszawa 1997, s. 45.

² Tamże, s. 45–46.

malizacja masy zysku w długim okresie poprzez sprzedaż produktów lub usług dostosowanych do wymagań jak najszerszego kręgu odbiorców³.

Z kolei gmina to organizacja typu non-profit, czyli nie nastawiona na maksymalizację zysku. Jej celem jest dostarczanie, w sposób bezpośredni lub pośredni, usług o najwyższej jakości ściśle określonego przestrzennie kręgowi odbiorców – mieszkańcom gminy. Taki cel działania gminy nie oznacza, że może ona nie stosować się do wymogów rachunku ekonomicznego. Wręcz przeciwnie, ze względu na publiczny charakter środków finansowych, którymi dysponuje, powinna poszukiwać możliwości obniżenia kosztów przy jednoczesnej poprawie jakości oferowanych usług⁴.

W takiej sytuacji niezwykle pomocny jest dokument strategii rozwoju. Mimo ustawowego braku konieczności opracowywania strategii rozwoju gminy, coraz większa liczba gmin podejmuje działania zmierzające do stworzenia tego dokumentu. Wynika to z coraz większego zrozumienia przez władze samorządowe roli i znaczenia strategii rozwoju dla skutecznego i efektywnego zarządzania gminą, a w konsekwencji lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców. Ponadto niektóre instytucje współpracujące z gminą – banki, zagraniczne organizacje pomocowe – uzależniają udzielenie pomocy finansowej na realizację określonych przedsięwzięć rozwojowych od odpowiednich zapisów w strategii rozwoju. Posiadanie strategii zapewnia mieszkańcom oraz podmiotom gospodarczym poczucie stabilizacji, eliminuje lub łagodzi konflikty w rozwoju gminy, zmniejsza niepewność działania firm, przez co zwiększa skłonność do inwestowania⁵.

STRATEGIA ROZWOJU GMINY A KAPITAŁ LUDZKI

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznie rozumianej definicji strategii. Wspólną cechą różnych definicji jest to, że strategia rozumiana jest jako koherentny i celowy zbiór decyzji oraz działań niezbędnych do realizacji w określonym czasie⁶.

Podobnie jest z pojęciem rozwoju, definiowanego ogólnie jako proces pozytywnych przemian, czyli wzrostu ilościowego i zmian jakościowych. Stąd też rozwój gminy to ujmowany dynamicznie proces przemian społeczności w nich zamieszkujących, który prowadzi do zmian zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Powinien on dokonywać się równocześnie i harmonijnie w sferach:

³ Tamże, s. 222.

⁴ Tamże.

⁵ S. Urban, *Strategia rozwoju gminy*, „Współczesne zarządzanie” 2/2003, s. 61.

⁶ M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Warszawa 2000.

społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej, przestrzennej i ekologicznej, a więc ma charakter rozwoju zintegrowanego⁷.

Rozwój gminy jest niezbędnym warunkiem tworzenia możliwie jak najlepszego środowiska życia dla jej mieszkańców – warunków zamieszkania, pracy i wypoczynku. Na podstawie tak sformułowanych definicji „strategii” i „rozwoju” można powiedzieć, że strategia rozwoju gminy to długookresowy plan działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań⁸. Strategia rozwoju gminy odpowiada więc na pytanie co należy zrobić, aby w przyszłości móc funkcjonować i rozwijać się w celu optymalnego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Kapitał ludzki to kapitał ucieleśniony w człowieku. Pojęcie kapitału ludzkiego można odnosić do danej organizacji, społeczności czy całego narodu. Kapitał ludzki to nie tylko liczba ludności, lecz także, a może przede wszystkim jakościowe jej komponenty, takie jak wiedza, umiejętności, kreatywność, witalność i temu podobne atrybuty, które wpływają na ludzkie możliwości wykonywania pracy użytecznej i generowania możliwości⁹. Wymienione jakościowe komponenty decydują przede wszystkim, jaki kształt przyjmie strategia i z jakim skutkiem będzie realizowana, co przekłada się bezpośrednio na rozwój lokalny.

Niezwykle istotnym punktem jest sam program budowania strategii rozwoju. Powinien on przede wszystkim aktywizować i rozwijać społeczność lokalną poprzez uspołecznienie samego procesu budowania strategii oraz program promocji i rozwoju przedsiębiorczości. Kolejny cel to integracja lokalnej społeczności wokół wspólnych problemów, interesów i dalekosiężnych celów, lepsze ich rozpoznanie.

Program strategii rozwoju nie może powstać bez lokalnej społeczności, bez układów partnerskich w samorządzie. Strategia powinna być wypracowana i zaakceptowana przy czynnym udziale lokalnej społeczności – przedstawiciele różnych środowisk. Rola społeczności lokalnej polega na dzieleniu się wiedzą i doświadczeniem, zbieraniu informacji o gminie, dzieleniu się pomysłami i przekonywaniu innych do realizacji celów programu. W ten sposób wytwarza się integracja społeczeństwa lokalnego wokół wspólnych problemów. Dobry program strategii budowany jest na wiedzy samorządu i mieszkańców, ale wspierany jest przez ekspertów zewnętrznych. Podejście społeczne i eksperckie powinno się wzajemnie uzupełniać i wspomagać w celu uniknięcia wad i ograniczeń. Rola

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

⁹ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Placet Agencja Wydawnicza, Warszawa 1997.

ekspertów powinna zmierzać ku inspirowaniu, odkrywaniu nowych możliwości i punktów widzenia, przekazywaniu profesjonalnej wiedzy i doświadczenia oraz obiektywnemu ukazywaniu zalet i wad danej sytuacji. Społeczność lokalna powinna być otwarta na proponowane rozwiązania. Dzięki znajomości miejscowego środowiska oraz lokalnych zasobów może pełnić rolę praktycznego weryfikatora eksperckich propozycji.

STRATEGIE ROZWOJU GMIN WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Na potrzeby artykułu spośród 314 gmin województwa mazowieckiego¹⁰ analizie poddano 16 strategii gmin. Bardzo trudno oszacować, jaka liczba gmin opracowała dokument strategii rozwoju. Wśród badanych znalazło się 5 gmin wiejskich (Brańszczyk, Michałowice, Stanisławów, Stare Babice, Wiązowna), 5 gmin miejskich (Józefów, Marki, Milanówek, Ostrów Mazowiecka, Otwock) oraz 6 gmin miejsko-wiejskich (Góra Kalwaria, Grodzisk Mazowiecki, Grójec, Łomianki, Piaseczno, Zwoleń).

Wszystkie badane gminy, niezależnie od statusu pozostają pod dużym wpływem ośrodka miejskiego, jakim jest Warszawa. Fakt ten ma odzwierciedlenie w strategiach rozwoju, gdzie stolica wskazywana jest jako ważne miejsce pracy, ośrodek kształcenia, rynek zbytu czy czynnik rozwoju gminy. Rola Warszawy jest różna, w zależności od położenia gminy.

Gminy pozostające w bliskim sąsiedztwie Warszawy określane są jako „sypialnie Warszawy”, „gminy willowe”. Stanowią one atrakcyjne miejsce zamieszkania dla osób zamożnych, dobrze wykształconych, na co dzień silnie związanych ze stolicą. Gminy wskazują w strategiach, że osoby takie jednak nie interesują się sprawami gminy, często nie posiadają zameldowania na terenie danej gminy.

Analizując dokumenty strategii rozwoju można powiedzieć, że niezależnie od charakteru gminy, czasu tworzenia strategii widoczne jest zaangażowanie społeczności lokalnych w tworzenie strategii. Współtwórcami są niezależni eksperci, którzy organizują pracę i wprowadzają do działań element profesjonalizmu.

Bardzo istotną pozycję w diagnozie stanu istniejącego stanowi charakterystyka ludności. Szczegółowo przedstawiane są dane demograficzne (liczba ludności, struktura płci, wieku, wykształcenia, przyrost naturalny), aktywność zawodowa (zatrudnienie w sektorach, według płci i wieku, bezrobocie, stosunek liczby niepracujących do pracujących). W przeważającej większości diagnozy

¹⁰ *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego*, US, Warszawa 2002.

zawierają cechy lokalnej społeczności, tj. aktywność i przedsiębiorczość mieszkańców czy natężenie patologii społecznych (alkoholizmu, narkomanii, przestępczości). Poza tym diagnozy z reguły charakteryzują warunki życia i pracy mieszkańców, wyszczególniając stopień rozwoju infrastruktury gospodarczej, technicznej i społecznej.

Najpopularniejszą metodą analizy strategicznej w odniesieniu do gmin jest analiza SWOT, co potwierdzają analizowane strategie. Jej istota sprowadza się do określenia słabych i silnych stron gminy oraz szans i zagrożeń tkwiących w jej otoczeniu.

W strategiach najczęściej brak jest informacji, w jaki sposób i z jakim udziałem przeprowadzono analizę SWOT. Efektem jest często chaotyczna analiza, gdzie poszczególne stwierdzenia wykluczają się wzajemnie, nie dotyczą tego samego czasu. W niewielu przypadkach brano pod uwagę opinie mieszkańców, uzyskane na podstawie ankiet. Podkreślano wtedy jednak stosunkowo niewielki odzew ze strony mieszkańców. W Grójcu na podstawie ankiety stworzono hierarchię potrzeb, następnie określono cele i strategie działania. W gminie Józefów poszczególne elementy tablicy SWOT zostały poddane analizie korelacyjnej, aby ustalić związek pomiędzy nimi. Ponadto dokonano porównania własnych mocnych i słabych stron z gminą sąsiednią. Można stwierdzić, że w analizie SWOT kapitał ludzki nie znajduje należnego sobie miejsca. Sprawy z nim związane są jednymi z wielu, przypadkowo ze sobą zestawionymi. Jedynie w strategii rozwoju gminy Otwock można znaleźć w analizie wyodrębnioną płaszczyznę demografii i zasoby pracy oraz wskazanie na słabe i mocne strony na tej płaszczyźnie. Do najczęściej wymienianych kwestii związanych z kapitałem ludzkim można zaliczyć między innymi: odpływ młodych ludzi z terenu gminy, problem bezrobocia, brak integracji społecznej, korzystną lub niekorzystną strukturę wiekową i wykształcenia, ujemny przyrost naturalny, małą aktywność w podejmowaniu działalności na własny rachunek, nierównowagę demograficzną.

Poza strategiami gminy Marki i Wiązowna, strategie nie zawierają wizji czy scenariuszy rozwoju ludności gminy. Jest to zasadniczy błąd, ponieważ to od liczby i struktury ludności zależą problemy gminy, cele i działania, jakie należy podejmować.

W analizowanych strategiach misje uwzględniają kapitał ludzki w rozwoju, chociaż nie ma rozgraniczenia na misję zewnętrzną i wewnętrzną. Wśród długich i nie zawsze zrozumiałych sformułowanych misji przewijają się stwierdzenia o wroście lub poprawie jakości życia mieszkańców, zaspokojeniu ich potrzeb oraz stworzeniu korzystnych warunków dla inwestorów.

Cele strategiczne uwzględniają konieczność kształtowania środowiska dla rozwoju kapitału ludzkiego począwszy, przez infrastrukturę, kulturę, przedsiębiorczość, aby stworzyć aktywną wspólnotę mieszkańców. Brak jest jednak

określenia, jak przekładać cele na konkretne działania. Programy nie precyzują horyzontu czasowego i dokładnych kosztów, nie wskazują odpowiedzialnych za realizację oraz nie podają, jak określić czy cel został zrealizowany, czy też nie.

ZAKOŃCZENIE

Wymiernym efektem skutecznej realizacji ustaleń strategii rozwoju gminy jest poprawa poziomu życia mieszkańców gminy. Strategia rozwoju jest jednym z podstawowych instrumentów zarządzania gminą. To właśnie dzięki dobrej i konsekwentnie realizowanej strategii wiele gmin zawdzięcza swój sukces, a co najmniej równie wiele niepowodzeń można wyjaśnić jej brakiem albo nieudolnym jej wdrażaniem. Jest centralną osią, wokół której skupiać się muszą wszelkie działania władz samorządowych, zmierzające do jak najlepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców oraz stymulowania rozwoju gospodarczego. To nie nagromadzone zasoby materialne są motorem sukcesu, ale ludzie, ich przedsiębiorcze zachowania, skłonność do współdziałania między sobą. Chodzi zarówno o władze lokalne, jak i całą społeczność lokalną.

Trzeba podkreślić, że znaczenie strategii w danej gminie uzależnione jest od przesłanek, jakie wpłynęły na jej opracowanie.

Na podstawie zapisów w strategii nie można wyciągać pochopnych wniosków odnośnie do rozwoju gminy i jakości kapitału ludzkiego. Należy wziąć pod uwagę fakt, czy strategia stanowi ważny instrument zarządzania gminą, czy jest jedynie dokumentem „na półce” oraz jaki wpływ na realizację oraz aktualizację zapisów strategii mają zmiany na lokalnej scenie politycznej.

LITERATURA

- Bolesta-Kukuła K., *Świat organizacji*, [w:] *Zarządzanie-teoria i praktyka*, A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Warszawa 1997.
- Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Zarys ekonomiki gminy*, Wydanie II Norberlinum, Lublin 1999.
- Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*, Plotext, pr. zbior. pod red. M. Juchnowicz Warszawa 2004.
- Penc J., *Leksykon biznesu*, Placet Agencja Wydawnicza, Warszawa 1997.
- Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego*, US, Warszawa 2002.
- Strategia rozwoju gospodarczego miast i gmin*, pr. zbior. pod red. D. C. Wagnera, Municipium, Warszawa 1999.
- Strategie rozwoju gmin województwa mazowieckiego.
- Urban S., *Strategia rozwoju gminy*, „Współczesne zarządzanie” 2/2003.
- Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Warszawa 2000.

Human Capital in the Development Strategies of Communes in Mazovian Voivodeship

Summary

The commune has a lot of problems and it isn't possible to solve them apart. Communes know that chaotic actions cause dissatisfaction among people and get worse standard of live. There is necessary good plan to coordinate actions and effective usage of money.

When you make the development strategy you say about local economic politics – principles, ways, instruments and priorities. They should give competitiveness area of the commune through keep existing and gain new investors. It is good for the economic stability in the longer perspective and it gives chance to economic growth.

This article presents analysis of 16 documents the development strategies of communes in mazovian voivodeship. It pays attention to role of human capital in creating the document and it tries to find its elements in parts of the strategy.