Halina Kałuża

Wybrane działania samorządu w zakresie kształtowania lokalnego kapitału ludzkiego i społecznego

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 8, 107-112

2008

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.

MUZEUM HISTORII POLSKI

STUDIA I PRACE WYDZIAŁU NAUK EKONOMICZNYCH I ZARZĄDZANIA NR 8

Halina Kałuża

WYBRANE DZIAŁANIA SAMORZĄDU W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA LOKALNEGO KAPITAŁU LUDZKIEGO I SPOŁECZNEGO

Wprowadzenie

Głównym bogactwem wspólnot terytorialnych są zamieszkujący je i tworzący je ludzie. Motywacja, wola działania, posiadanie jasno sprecyzowanych celów, umiejętność ich realizacji, umiejętność mobilizowania energii społecznej są również istotnymi czynnikami rozwoju.

Samorządy terytorialne, posiadając określone kompetencje i uprawnienia wynikające z ustaw o samorządzie terytorialnym, mogą skutecznie kreować politykę w zakresie budowy lokalnego kapitału ludzkiego i społecznego. Stały się podmiotami zarządzania gospodarką lokalną i stymulatorem jej rozwoju. Obecnie podzielany jest pogląd, iż to czynniki endogenne odgrywają decydującą rolę w rozwoju lokalnym. Takie czynniki, jak inwestycje w kapitał ludzki i społeczny czy infrastrukturę, winny być priorytetem w zakresie wykorzystania lokalnych budżetów.

Celem pracy jest analiza wybranych działań siedleckiego samorządu powiatowego kształtujących lokalne zasoby kapitału ludzkiego i społecznego.

1. Istota kapitału ludzkiego i społecznego

Za kapitał ludzki uważa się wiedzę, umiejętności, kompetencje, ucieleśnione w indywidualnych osobach, a także w społecznościach jako całości, które ułatwiają tworzenie dobrobytu osobistego, społecznego oraz ekonomicznego[1]. Jest więc

[1] *The Well-being of nations. The role of human and social capital*, OECD, Paris 2001, s. 18.

niejako częścią człowieka – nie można go nabyć, ale można wytworzyć dzięki nakładom czasu, pieniądza, dóbr rzeczowych i usług innych osób[2].

Kapitał ludzki tworzy się ponosząc określone nakłady, np. na ochronę zdrowia, kształcenie w ramach obowiązujących systemów edukacyjnych, na naukę zawodu oraz nabywanie praktyki zawodowej, jak również na naukę w miejscu pracy, migracje, których celem jest podjęcie pracy lub polepszenie perspektyw zawodowych, na uzyskanie informacji o określonych zawodach oraz sytuacji ekonomicznej potencjalnych pracodawców, na badania naukowe[3].

W wielu opracowaniach odwołujących się do koncepcji kapitału społecznego nawiązuje się do definicji tego pojęcia, pochodzących z prac J. Colemana, R.D. Putnama czy F. Fukuyamy. J. Coleman kapitałem społecznym nazywa umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji wspólnych interesów. Odnosi go do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania[4]. Natomiast J. Nahapiet i S. Ghoshal kapitał społeczny definiują inaczej, zawężając go do „sumy aktualnych i potencjalnych zasobów, osadzonych wewnątrz, dostępnych poprzez i wywodzących się z sieci relacji posiadanych przez osobę lub jednostkę społeczną"[5]. W prostszy sposób kapitał społeczny definiuje R.D. Putnam, który uważa, że tworzą go „takie cechy społecznych organizacji, jak sieci, normy i zaufanie, które ułatwiają koordynację działań, współpracę w celu osiągania wzajemnych korzyści"[6]. Kapitał społeczny powstaje w toku współdziałania, w wyniku którego wytwarzają się normy i zaufanie. Jakość kapitału społecznego występującego w danym społeczeństwie jest istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego. Jednak warunkami określającymi wysoki jego poziom są: wysoki poziom zaufania społecznego, silnie rozwinięte normy wzajemności oraz zinstytucjonalizowane

---

[2] M. Marody, J. Wilkin i in., *Na prostej? Polska w przededniu członkostwa w UE. EU-monitoring VII*, wyd. Friedrich Ebert Stiftung, MSAP AE, Kraków 2003.

[3] S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wyd. PWN, Warszawa 1993, s. 20-26.

[4] J. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology" (suplement) nr 9, 1988; idem: *Fundations of Social Theory*, „Harvard University Press", Cambridge Mass, 1990, s. 300-321.

[5] J. Nahapiet, S. Ghoshal, *Social capital, intellectual capital and the organizational advantage*, „Academy of Management Review" vol. 23, 1988,

[6] R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak", Kraków 1995, s. 14.

normy prawne[7]. Okazuje się również, że kapitał społeczny jako sieć osób stanowi swoiste lobby, które może korzystnie wpłynąć na działania rządu[8].

Analiza definicji kapitału społecznego wskazuje, iż to interdyscyplinarne pojęcie rozważane jest na różnych poziomach: grupy, organizacji społecznych, społeczności lokalnych aż po społeczeństwo obywatelskie. W rozwoju kapitału społecznego istotną rolę przypisuje się społeczności lokalnej. Poziom kapitału społecznego w istotny sposób może wpłynąć na model lokalnej polityki społecznej. Mieszkańcy pragnący rozwiązywać lokalne problemy społeczne, w myśl zasady subsydiarności, winni oczekiwać jedynie na wsparcie władzy. Zasada ta może być jednak stosowana tylko tam, gdzie istnieje wystarczający poziom kapitału społecznego.

2. Samorząd terytorialny – partner w stymulowaniu kapitału ludzkiego i społecznego

Samorząd stanowi płaszczyznę kształtowania postaw obywatelskich, rozwoju elit lokalnych i stymulowania aktywności i kreatywności obywateli w zakresie uczestnictwa w życiu publicznym. Budowanie kapitału społecznego jest długotrwałym procesem. Jednakże jest on zasobem, który może być rozwijany i kształtowany, zwłaszcza poprzez racjonalnie projektowane lokalne polityki. W środowiskach lokalnych cel taki realizują różnego typu działania na rzecz aktywizacji społecznej mieszkańców, animowane ostatnio poprzez samorządy.

Samorząd powiatowy posiada kompetencje w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, takie jak: edukacja publiczna oraz kultura fizyczna, promocja i ochrona zdrowia, przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja rynku pracy, a w zakresie rozwoju kapitału społecznego: kultura i pomoc społeczna, promocja powiatu[9]. Może również poprawiać atrakcyjność swojego regionu poprzez oddziaływanie na wielkość, jakość oraz różnorodność kapitału ludzkiego. Działania samorządu terytorialnego dotyczące wzmacniania identyfikacji społeczności lokalnej można zaliczyć do inicjatyw oddziałujących na zasób kapitału społecznego.

---

[7] M. Sokołowski, *Jakość kapitału społecznego a rozwój gospodarki rynkowej*, w: *Człowiek a ład gospodarczy*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin, 2004, s. 206-210.

[8] R.D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993.

[9] *Zadania i kompetencje samorządów powiatowych*, Biuletyn informacyjny Związku Powiatów Polskich, nr 11, Warszawa 2003.

3. Kapitał ludzki i społeczny powiatu siedleckiego

Powiat siedlecki położony jest we wschodniej części województwa mazowieckiego. Istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego ma sytuacja demograficzna. Obecnie (2005 r.) zamieszkuje w powiecie 80 815 mieszkańców. W stosunku do roku 2000 nastąpił niewielki spadek liczby ludności (-0,1%). Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców w 2000 r. kształtował się na poziomie 1,29, zaś w 2005 zaobserwowano tendencję spadkową (-0,17). Tę tendencję należałoby zahamować, na co mogłaby mieć wpływ również polityka prorozwojowa kreowana przez samorząd terytorialny.

Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym kształtuje się na poziomie -74, a współczynnik urodzeń na 1000 mieszkańców wynosi 0,84[10].

Zarówno na liczbę osób osiedlających się na terytorium powiatu, jak i na liczbę mieszkańców opuszczających go na stałe władze samorządowe mogą mieć wpływ – chociażby poprzez systematyczną poprawę warunków życia i dostępności do poszczególnych rodzajów usług, a także tworzenie warunków do rozwoju firm, czego efektem jest zwiększenie się liczby miejsc pracy. Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały w 2000 r. na 1000 mieszkańców było ujemne (-1,22), a w 2005 r. wystąpiła już odwrotna tendencja (+0,92).

Zakładanie i prowadzenie własnych miejsc pracy, dbanie o swoje źródła utrzymania to również doskonały wskaźnik ludzkiej zaradności, motywacji, inicjatywy i przedsiębiorczości. Stosunek mieszkańców do gospodarki rynkowej można ocenić na podstawie liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. W powiecie siedleckim w sektorze prywatnym funkcjonowało w 2006 r. ogółem 3921 podmiotów gospodarki rynkowej, zaś podmiotów osób fizycznych zarejestrowanych w rejestrze REGON było 3200. W porównaniu do roku 2002 liczba podmiotów osób fizycznych zmalała o 190. Ponadto warto zaznaczyć, iż funkcjonuje tu 18 370 gospodarstw rolnych.

Oceniając rynek pracy w badanym powiecie, skupiono się na stopie bezrobocia, która jest miernikiem bezrobocia rejestrowanego. Miernik ten w 2005 r. kształtował się na poziomie 16,2%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie kształtowało się na poziomie – 1881,97 zł brutto, natomiast w województwie mazowieckim 3095,96 zł[11].

---

[10] Biuletyn statystyczny województwa mazowieckiego, III kwartał 2005, Urząd Statystyczny w Warszawie.

[11] Ibidem.

Podstawowym miernikiem kapitału ludzkiego jest wykształcenie. Jeśli jest ono niewykorzystane, pozostaje jedynie pustym atrybutem. Największy udział w strukturze bezrobotnych według wykształcenia w 2005 r. stanowili bezrobotni z niskim poziomem wykształcenia – 61,%, a z zasadniczym zawodowym – 31,4%. Bezrobotni z wyższym wykształceniem stanowili 6,4% ogółu bezrobotnych, zaś z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym 23,1%[12].

Aktywność społeczną można ocenić między innymi na podstawie liczby organizacji pozarządowych przypadających na 1000 mieszkańców. Wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 1,99. W powiecie zarejestrowanych jest 5 fundacji i 156 stowarzyszeń i organizacji społecznych[13]. Przeciętna frekwencja w ostatnich wyborach parlamentarnych kształtowała się na poziomie ponad 51%. W kształtowaniu lokalnego kapitału społecznego władze samorządowe wystąpiły z inicjatywą stworzenia ponadgminnej polityki rozwiązywania problemów społecznych. Ponadto realizuje zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych[14]. Elementem tworzącym zasób kapitału społecznego jest również przeciwdziałanie rozpadowi w rodzinie. Aby ograniczyć zjawisko problemów opiekuńczo-wychowawczych niektóre rodziny z terenu powiatu obejmowane są fachową pomocą specjalistyczną, a także socjalną. Na terenie powiatu działa Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog".

Obszarem działania powiatowych władz samorządowych jest także szeroko rozumiana kultura, sport i oświata, a więc: dbałość o dziedzictwo kulturowe regionu, koordynacja inicjatyw o zasięgu regionalnym i powiatowym, współpraca z instytucjami upowszechniania kultury oraz stowarzyszeniami społeczno-kulturalnymi, koordynacja współpracy jednostek upowszechniania kultury czy działania w zakresie promocji kultury w kraju i za granicą[15].

Na terenie powiatu siedleckiego działa ponad 50 stowarzyszeń kultury fizycznej. Centrum kulturalnej działalności powiatu jest Dom Pracy Twórczej „Reymontówka". Ważną częścią działalności jest współpraca z organizacjami zagranicznymi, np. amerykańską organizacją Global Volunteers. W ramach tej współpracy amerykańscy wolontariusze uczą bezpłatnie języka angielskiego w wielu szkołach powiatu siedleckiego.

---

[12] Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, www.wup.mazowsze.pl

[13] Ibidem.

[14] *Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Siedleckiego na lata 2005-2013*, Starostwo Powiatowe w Siedlcach, 2004.

[15] Ibidem.

R. Putnam do źródeł lokalnego kapitału zalicza m.in. tradycje obywatelskiego zaangażowania, pozytywne doświadczenia współpracy mieszkańców, lokalnych liderów społecznych, lokalne organizacje społeczne[16]. Doskonałym tego przykładem jest stowarzyszenie „Kapitał-Praca-Rozwój", które powstało w wyniku działań Polsko-Hiszpańskiej Fundacji Współpracy i Rozwoju. Prowadzone działania spotkały się z zainteresowaniem radnych gmin i powołano wspólną grupę – Lokalną Grupę Działania. Misję kierowania nią powierzono lokalnej społeczności oraz osobom aktywnie działającym na rzecz grupy. Stowarzyszenie wystąpiło z wnioskiem o dofinansowanie realizacji projektu w zakresie działania Pilotażowy Program Leader+, który został pozytywnie rozpatrzony i w kwietniu 2006 r. podpisano stosowną umowę na realizację projektu.

Podsumowanie

W koncepcji kapitału społecznego jego zasadnicze cechy, takie jak sieci relacji, normy społeczne, zaufanie, wpływają na lokalne życie społeczno-gospodarcze obywatela. Dlatego też dużą rolę przypisuje się samorządom terytorialnym. Do kompetencji i zadań na rzecz budowy i kształtowania kapitału ludzkiego i społecznego można zaliczyć m.in. edukację, promocję i ochronę zdrowia, kulturę fizyczną, przeciwdziałanie bezrobociu, kulturę i pomoc społeczną, bezpieczeństwo publiczne czy promocję powiatu.

SELECTED ACTIVITIES OF SELF-GOVERNMENT IN THE AREA OF THE HUMAN AND SOCIAL CAPITAL DETERMINATION

Summary

The concept of human and social capital borrowed from the theory of sociology is acquiring significance in the „new economy". The work presents a definition and the essence of human and social capital. There were analysed initiatives and actions undertaken by the Siedlce poviat government for shaping local and social capital.

Translated by Halina Kałuża

[16] Ibidem, s.14.