

Dorota Tokarska

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: dorota.tokarska@kul.pl

METODY POMIARU KAPITAŁU LUDZKIEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

METHODS OF MEASURING HUMAN CAPITAL IN LOCAL GOVERNMENT UNITS

DOI: 10.15611/pn.2019.544.22
JEL Classification: H83, J24

Streszczenie: Zadaniem artykułu jest wskazanie metod wyceny kapitału ludzkiego, które mogą zostać zastosowane w jednostkach samorządu terytorialnego z zachowaniem specyfiki finansowania i zarządzania tymi jednostkami. W pierwszej części artykułu omówiono definicje kapitału ludzkiego, w drugiej nakreślono specyfikę kapitału ludzkiego w jednostkach publicznych. Następną część artykułu to skrócona prezentacja metod pomiaru kapitału ludzkiego wraz ze wskazaniem metod, które mogą być skutecznie zastosowane w jednostkach samorządu terytorialnego. W artykule rozważa się zasadność stosowania w JST konkretnych metod wyceny kapitału ludzkiego. Pytaniem zasadniczym jest kwestia, czy w JST powinny być stosowane metody wyceny kapitału ludzkiego oraz jakie kwestie zarządcze mogłyby uwzględniać pozyskane w ten sposób miary. W celu znalezienia odpowiedzi na nurtujące autora pytania zastosowano analizę literatury dotyczącej miar kapitału ludzkiego oraz specyfiki zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, jednostki samorządu terytorialnego, metody pomiaru.

Summary: The purpose of the article is to indicate methods for the valuation of human capital that can be applied in local government units, maintaining the specificity of their financing and managing. The first part of the article will discuss the methods of measuring human capital in general and the legitimacy of using these methods. In the second part, attention will be directed to the management aspects that affect the specificity of management of local government units. The third part will be the justification for the application of specific methods for the valuation of human capital in LGU. The main question which the article attempts to answer is whether the methods of evaluation of human capital should be used in local government units.

Keywords: human capital, local government units, methods of measuring.

1. Wstęp

Praca, ziemia, kapitał to klasyczny podział czynników produkcji. O ile produkcja w sektorze samorządowym nie występuje w sensie *stricto*, o tyle podział czynników niezbędnych do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako organizacji wydaje się właściwy. JST mają niewielki wpływ na stan środków finansowych (kapitału finansowego), którymi dysponują. Organy stanowiące w tych jednostkach mają jednak wpływ na poziom i jakość zasobów ludzkich. Kapitał ludzki jest dla jednostek budżetowych głównym zasobem i czynnikiem wpływającym na jakość i sprawność działania. Wiadomo że to z pracownikami JST ma bezpośrednią styczność niemal każdy mieszkaniec, a także przedsiębiorcy dopełniający różnorodnych formalności, które niejednokrotnie warunkują zamieszkiwanie lub prowadzenie działalności w danej gminie czy powiecie. Jakość funkcjonowania organów samorządowych przekłada się na atrakcyjność inwestycyjną regionów, a to już ma wymierny wpływ na wzrost gospodarczy. Nowoczesne teorie wzrostu gospodarczego podkreślają rolę, jaką odgrywa kapitał ludzki w kształtowaniu realnej przewagi gospodarczej. W opinii wielu nadal to wójt i rada gminy, starosta i rada powiatu czy też marszałek i sejmik wojewódzki odpowiadają za jakość funkcjonowania samorządów. Są to organy odpowiedzialne za samorządową politykę gospodarczą i społeczną, podejmują i zatwierdzają uchwały mające przełożenie na funkcjonowanie jednostki oraz jakość życia i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. Jednak nie można zaprzeczyć faktowi, że to kompetencje, wiedza i fachowość pracowników urzędów JST stanowią ich faktyczny potencjał.

Efektywność zarządzania JST mierzona jest wyłącznie w sensie finansowym. Analizy nie uwzględniają potencjału gminy, powiatu czy województwa z punktu widzenia zasobów ludzkich zatrudnionych w urzędach i instytucjach publicznych. Wskaźnikiem, który jest sporadycznie wyliczany, głównie do celów politycznych, jest liczba urzędników przypadająca na jednego mieszkańca. Nie jest brana pod uwagę fachowość obsługi, wiedza czy wykształcenie. Z reguły mieszkańcy interesuje liczba urzędników oraz koszt ich zatrudnienia. Niejednokrotnie zdarzają się sytuacje, gdy kilku pracowników urzędu potrafi swoimi działaniami „przyciągnąć” kapitał, przedsiębiorców, a swoim wizerunkiem stać się ikoną profesjonalnego urzędu. Pytaniem, które rodzi się w takich sytuacjach, jest kwestia ujęcia kapitału ludzkiego w sprawozdawczości i analizach sprawności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak jest to czynione w przedsiębiorstwach.

Brak produkcyjnego kontekstu w funkcjonowaniu JST rodzi jednak kolejne pytanie związane z miarami kapitału ludzkiego, które powinny być stosowane w tego typu jednostkach. Wymierność potencjału kadrowego jest rozpatrywana od dziesięcioleci w ekonomii i zarządzaniu przedsiębiorstwem. Kolejne teorie uzupełniają rozważania o elementy, które powinny być uwzględniane w czasie dokonywania pomiaru kapitału ludzkiego. Które z nich można przyjąć w zarządzaniu jednostkami publicznymi?

2. Definicje kapitału ludzkiego

Definicji kapitału ludzkiego odnajdujemy w literaturze wiele. Nie można powiedzieć, że któraś z nich jest lepsza lub gorsza. Różnią się podejściami czy dyscypliną, z punktu widzenia której rozpatrywany jest człowiek jako pracownik. Pojęcia „kapitał ludzki” jako pierwszy użył T.W. Schultz [Kunasz 2004, s. 433] w latach 60. XX wieku. Przekuł on w teorię to, co pojawiała się w teoriach zarządzania i ekonomii od wielu wieków – znaczenie człowieka w gospodarce. Równocześnie nad kapitałem ludzkim pracowali G.S. Becker i J. Mincer [Łukasiewicz 2009]. W swoich rozważaniach podkreślali nieodłączność tej formy kapitału od człowieka i wskazywali, że tworzą go atrybuty niezbędne do wykonywania pracy, takie jak umiejętności, wiedza i inne [Kunasz 2004]. W późniejszych opracowaniach dotyczących kapitału ludzkiego znajdujemy odniesienia także do samej możliwości świadczenia pracy, czyli do zdrowia, sił witalnych czy sprawności umysłowych. J. Fitz-Enz [2001] dzieli czynniki składające się na kapitał ludzki na trzy części:

- cechy wnoszone przez człowieka (charakter, osobowość, inteligencja),
- zdolność do uczenia się (pomysłowość, chłonność umysłu),
- motywację.

Ilość, zróżnicowanie tych czynników jest uzależniona od stanu kadry zatrudnionej w danej jednostce. Ważną częścią tych czynników jest motywacja, gdyż to od niej zależy, czy wszystkie atrybuty pracownika zostaną postawione do dyspozycji pracodawcy. Zatrudniający nie jest właścicielem tych czynników, a często nie jest w pełni świadomy potencjału tkwiącego w pracownikach [Matulewicz, Piwowarczyk 2011]. A. Smith podkreślał dodatkowo, że zdolności człowieka, które nie są użyteczne ekonomicznie, nie mogą zostać zaliczone do kapitału ludzkiego. W swojej teorii wiązał bardzo wyraźnie wydatki na doskonalenie kapitału ludzkiego z wynagrodzeniem, ujmując je jako zwrot zainwestowanego w edukację i rozwój kapitału finansowego [Domański 1993, s. 33].

Także polscy ekonomiści wypowiadali się na temat kapitału ludzkiego, prezentując różne podejścia do tematu. R.S. Domański mówi o kapitale ludzkim jako o „zasobie wiedzy, umiejętności, zdrowiu, energii witalnej zawartej w społeczeństwie” [Domański 1993, s. 19], a wszelkie formy powiększania tego zasobu nazywa inwestycjami w człowieka. Z kolei J. Grodzicki kontynuuje podejście A. Smitha, podkreślając wartość zasobów wiedzy i umiejętności oraz ich zdolność do generowania przychodów [Grodzicki 2003]. G. Łukasiewicz w swojej pracy [Łukasiewicz 2009] zbiera czołowe definicje kapitału ludzkiego i dzieli je na dwa nurty:

- wiążące istotę ludzką i kapitał ludzki (W. Petty, W. Nassau Senior, J. Ramsey),
- wydzielające kapitał ludzki z istoty ludzkiej i rozpatrujące go osobno jako zdolności, wiedzę i umiejętności (A. Smith, F. List, J.S. Mill, J.B. Say, T.W. Schultz, G.S. Becker).

Rozpatrując różne teorie kapitału ludzkiego, należy zwrócić uwagę na odniesienia do środowiska, w którym ten kapitał ma być umiejscowiony i pod którego wpły-

wem może ulegać przemianom (rozwojowi). Odniesienia do wydajności kapitału ludzkiego, wzrostu wartości organizacji dzięki kapitałowi ludzkiemu nadal podlegają dyskusji, a tworzone na tej podstawie teorie pozwalają wspomagać zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach.

3. Kapitał ludzki w jednostkach samorządu terytorialnego

Budowanie kapitału ludzkiego w jednostkach samorządu terytorialnego wydaje się kwestią skomplikowaną. Kierownik urzędu gminy czy starostwa powiatowego to osoba pochodząca z wyborów powszechnych. Są więc sytuacje, gdy osoba taka, obejmując urząd po raz pierwszy, nie ma doświadczenia w zarządzaniu zasobami ludzkimi, jest jedynie „namaszczona” przez społeczność lokalną. Zdobywając poparcie społeczeństwa, można przypuszczać, że posiada cechy lidera, gdyż najprawdopodobniej to one pociągnęły obywateli do głosowania na tę, a nie inną osobę. Posiadanie cech lidera ułatwi kierowanie zespołem ludzi. Patrząc na taką sytuację z zarządczego punktu widzenia, można mieć jednak wątpliwości, czy osoba bez doświadczenia, a nawet wiedzy z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi będzie potrafiła sprawnie zarządzać urzędem. W sytuacji JST istnieje jeszcze druga kwestia budząca obawy co do sprawności zarządzania – wymiana kadry wraz ze zmianą kierownika. Powszechne jest dokonywanie zmian kadrowych wraz z nastaniem rządów nowego wójta, burmistrza czy starosty. Sytuacje takie zwykle są decyzjami czysto politycznymi, niedotyczącymi sprawności działania, fachowości kadry czy posiadanych przez pracowników umiejętności. Z drugiej strony uznaje się urzędy państwowe i samorządowe za tzw. „ciepłe posadki”, czyli miejsca pracy dość stabilne i wymagające niewielkiego zaangażowania, do których dostęp jest ograniczony dla osób mających koneksje rodzinne lub polityczne. Niniejszy artykuł nie jest jednak miejscem do rozstrzygania stereotypów z zakresu funkcjonowania administracji publicznej.

Społeczność lokalna oczekuje w urzędach osób wykwalifikowanych, kompetentnych, znających problemy otoczenia [Wojciechowski 2012a, s. 46]. Podobne oczekiwania wynikają z ustawy o pracownikach samorządowych, która wskazuje, że zadania powierzone urzędnikom powinny być wykonywane „sumiennie, sprawnie i bezstronnie” [Ustawa z dnia 21 listopada 2008]. Zadaniem kierownika urzędu jest stworzenie zespołu, z którym będzie mu się dobrze pracowało przy realizacji zamierzeń i który zapewni prawidłowe funkcjonowanie urzędu [Dubiel (red.) 2014, s. 50]. Połączenie obu warunków daje podstawę do utworzenia zespołu, który swoją wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem wykreuje kapitał ludzki zwiększający wartość jednostki. Nie można bowiem zarządzać jednostką samorządową bez poczucia, że to ludzie stanowią jej podstawowy kapitał i są ważnym aspektem jakości świadczonych usług [Gajdzik 2008].

W jednostkach samorządu terytorialnego tracą na znaczeniu definicje wiążące kapitał ludzki z możliwością osiągnięcia przychodu. Nie można jednak w analizie

ekonomicznej jednostki publicznej pomijać kapitału ludzkiego, gdyż jak wspomniano wcześniej, on jest współtwórcą jakości administracji publicznej. T. Rostkowski podkreśla, że „realizacja niektórych zadań administracji publicznej jest wyłącznie wynikiem posiadania pracowników o odpowiednich kompetencjach” [Rostkowski 2012, s. 103]. Uwydatniła to Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, nakazując wszystkim urzędom opracowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi [Ustawa z 21 listopada 2008]. W programach tych zawarte są zasady naboru, motywowania i doskonalenia kadr urzędniczych. Z kolei Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazuje na potrzebę zatrudniania kadry o wysokich kwalifikacjach, które w trakcie zatrudnienia będą ustawicznie podnoszone [Europejska Karta Samorządu Lokalnego 1994, art. 6, ust. 2].

Wśród personelu zatrudnionego w jednostkach samorządowych można wyróżnić dwie grupy pracowników: mających bezpośredni kontakt z klientem oraz pracowników pomocniczych. Dobór pracowników nie może funkcjonować w oderwaniu od tego podziału. Stawiając wymagania wobec kandydata na dane stanowisko, oprócz wiedzy, doświadczenia i kwalifikacji należy badać zdolność do zrozumienia potrzeb, empatii czy tworzenia więzi. Dobór personelu z uwzględnieniem tych cech może przełożyć się na wzrost jakości świadczonych usług [Gajdzik 2008]. Prowadzenie systematycznego pomiaru kapitału ludzkiego wraz z badaniem jakości świadczonych usług może stanowić miernik efektywności zarządzania kapitałem ludzkim, a także miernik efektywności wykorzystania zasobów finansowych przeznaczanych na doskonalenie zawodowe.

4. Pomiar kapitału ludzkiego

Zgodnie z wynikami badań prowadzonych w latach 60. XX wieku przez B.F. Kikera, tematyka wyceny kapitału ludzkiego towarzyszy ekonomistom od XVII wieku, kiedy to W. Petty podjął się pierwszych prób wyceny zasobu ludzkiego (pracy), korzystając ze skumulowanego wynagrodzenia pracy na poziomie gospodarki narodowej [Kiker 1966]. Praca B.F. Kikera jest doskonałym rysem historycznym, pokazującym ewolucję tematyki pomiaru kapitału ludzkiego od Petty’ego do czasów współczesnych Kikerowi. Kapitał ludzki stanowił obiekt zainteresowania czołowych ekonomistów, takich jak J.B. Say, A. Smith, J. Mincer, A. Marshal czy K. Marks [Domański 1993]. Analizując teorie wysuwane przez każdego z nich, a także tych niewymienionych wyżej, a zasłużonych dla ekonomii, dostrzega się wyraźnie, że człowiek stanowi potencjał gospodarczy, który musi być wyceniany, aby mógł być właściwie wynagradzany, a z drugiej strony, by mógł być uwzględniany w szacowaniu wartości jednostek gospodarczych, zatrudniających taki czy inny zespół pracowniczy. W. Petty w czasie swoich badań wyliczył, że wartość pracy o 70% przewyższa wartość majątku trwałego. Analizując to stwierdzenie w odniesieniu do przedsiębiorstw produkcyjnych XXI wieku, można odnieść wrażenie, że jest to teoria archaiczna, nieuwzględniająca aktualnego postępu technicznego, ilości

maszyn i urządzeń, którymi obecnie dysponują przedsiębiorstwa, ale niniejszy artykuł dotyczy JST, w których nie ma tak dużych dysproporcji i obserwacje Petty'ego nadal są aktualne. Dodatkowo należy pamiętać, że nawet w najbardziej zrobotyzowanym przedsiębiorstwie musi być człowiek, który te urządzenia potrafi obsługiwać. W dobie cyfryzacji administracji publicznej znaczenie kompetencji informatycznych urzędników znacznie wzrosło. Pierwszym krokiem w kierunku e-urzędu towarzyszyło pytanie, czy lepiej doskonalić doświadczonych urzędników, czy lepiej zatrudnić osoby wykwalifikowane informatycznie, ale bez doświadczenia w pracy urzędniczej. Stosowanie adekwatnych metod wyceny kapitału ludzkiego mogłoby pomóc odpowiedzieć na to pytanie.

Od czasu badań Petty'ego pojawiło się wiele teorii i metod wyceny kapitału ludzkiego. Zauważalne są dwa główne nurty:

- metody opierające się na analizie kosztów,
- metody opierające się na analizie dochodów.

W związku z coraz większym dostępem do danych statystycznych i coraz doskonalszymi metodami obliczeń matematycznych rozwinęły się dwa dodatkowe nurty [Czajkowski 2012, s. 6]:

- podejście oparte na parametrach edukacji (które niejednokrotnie zaliczane są do metod opartych na analizie kosztów),
- podejście oparte na indeksach (uwzględniające wiele zmiennych) oraz benchmarki.

Interesujący przegląd metod prezentuje w swoim opracowaniu Z. Czajkowski [2012]. Metody pomiaru wraz ze sprawozdawczością w tym zakresie przedstawia G. Łukasiewicz [2009]. W obu opracowaniach omówiono metody wyceny kapitału ludzkiego wraz z prezentacją zmian w podejściu, wykazywaniem błędów czy wad stosowania niektórych metod. W niniejszym artykule obszar zainteresowania ograniczono do kapitału ludzkiego jednostek samorządu terytorialnego. Idąc obraną drogą metody wyceny także zostaną ograniczone do tych, które według autorki mogą być z powodzeniem stosowane w administracji publicznej szczebla samorządowego. Ze względu na niewielką możliwość kształtowania wynagrodzeń w sektorze publicznym, ograniczonych ustawodawstwem i wydolnością finansową jednostki publicznej, odrzucono metody wyceny kapitału ludzkiego zawierające się w nurcie opartym na analizie dochodów.

Metody kosztowe wychodzą z definicji prezentującej kapitał ludzki jako sumę zdolności, wiedzy, zdrowia i umiejętności. Dla osiągnięcia satysfakcjonujących (czy może raczej niezbędnych do podjęcia pracy) poziomów tych czynników konieczne jest poniesienie pewnych wydatków. Skapitalizowana suma wspomnianych wydatków daje wartość kapitału ludzkiego [Łukasiewicz 2009, s. 102].

Jako pierwszy formułę na obliczenie wartości kapitału ludzkiego w tym nurcie podał E. Engel [Kiker 1966]. Czas ponoszenia kosztów według niego to okres od narodzenia do osiągnięcia 26 lat. Stosował formułę:

$$c_x = c_{oi} \left[1 + x + \frac{1}{2} k_i x(x + 1) \right],$$

gdzie: c_x – wartość kapitału ludzkiego, w wieku x , c_{oi} – koszty poniesione od momentu urodzin dziecka, $i = 1, 2, 3$ oznaczają klasy w społeczeństwie (1 – klasa niższa, 2 – średnia, 3 – wyższa), k_i – procentowy roczny wzrost kosztów utrzymania.

Wzór nie uwzględnia zmian wartości pieniądza w czasie i to była główna przyczyna krytyki formuły Engela. Ponadto pierwowzór formuły zakładał na podstawie badań empirycznych koszt na poziomie 100, 200 i 300 marek dla poszczególnych klas, który wzrasta o przyjęty z góry procent. Jest to podstawowy element, który powinien zostać przekształcony ze względu na obecny brak wspomnianej waluty. Zastosowanie tej formuły w JST byłoby bardzo rozsądne ze względu na pożądany poziom wykształcenia urzędników samorządowych. Od pracowników samorządowych oczekuje się wykształcenia wyższego, ukończonych kursów specjalistycznych, a także uaktualniania wiedzy w miarę zmiany przepisów. Wadą formuły jest brak uwzględnienia zmiany wartości pieniądza w czasie, a uwzględniając wspomniany wcześniej stereotyp długofalowości zatrudnienia w administracji samorządowej, byłby to element pożądany.

Alternatywę dla rozważań Engela przedstawił T.W. Schultz [Domański 1993]. Analizie poddał średni koszt przypadający na jednego ucznia na określonym poziomie nauczania i średnią długość kształcenia przypadającą na jedną osobę w wieku powyżej 14 lat. Schultz w swojej teorii uwzględnił także fakt, że nie wszyscy rozpoczynający kształcenie na danym poziomie doprowadzają je do końca. Według formuły Schultza kapitał ludzki obliczamy następująco:

$$H_e = N_{t_n} (\overline{K_p} \times \overline{l_{pt_n}} + \overline{K_s} \times \overline{l_{st_n}} + \overline{K_u} \times \overline{l_{ut_n}}),$$

gdzie: H_e to edukacyjny kapitał ludzki reprezentowany przez koszty kształcenia, \overline{K} – średni koszt roku kształcenia w szkole określonego poziomu (p – podstawowa, s – średnia, u – wyższa), \overline{l} – średnia długość kształcenia na danym poziomie, przypadająca na jedną osobę w wieku powyżej 14 lat, liczona według wzoru:

$$\overline{l} = \frac{N + S_{rt}}{N_{t_n}},$$

gdzie: N – liczba osób, które ukończyły dany poziom szkolenia, S_{rt} – standardowe lata szkolne:

$$\sum_{l=1}^{l_{\max}} \frac{S_{rtl}}{S_{rtb}},$$

gdzie: S_{rt} , S_{rb} – długość roku szkolnego w dniach w roku t i w roku b wybranym jako bazowy, l – lata szkolne, N_m – liczba osób w wieku powyżej 14 lat w okresie t_n .

Teoria ta uwypukla różnicę w nakładach na naukę. Jest ona uwypuklana w analizie jakości kształcenia w ujęciu województw. Teoretycy zajmujący się analizami porównawczymi poziomu edukacji w skali kraju podkreślają, że uzyskanie tego samego poziomu wykształcenia może pochłaniać różny poziom kapitału, a jest to w dużej mierze uzależnione od różnic w kosztach usług edukacyjnych w dużych i małych miastach. Dysproporcja powiększa się, gdy do porównania dodamy wsie, gdzie gama usług edukacyjnych drastycznie się zmniejsza. W dużych miastach zauważalny jest nacisk na uczestnictwo w płatnych zajęciach pozalekcyjnych. Osoby zatrudnione w JST pochodzą z reguły z tej samej lub pobliskiej miejscowości. Wykształcenie podstawowe i średnie zdobywały w pobliskiej szkole, a wykształcenie wyższe w większych miastach, co zwykle wiązało się z migracją czasową w celach edukacyjnych. O ile kosztochłonność uzyskania wykształcenia wyższego byłaby zbieżna, o tyle koszty związane z uzyskaniem wykształcenia podstawowego i średniego zdecydowanie wpływałyby na wycenę kapitału ludzkiego. Jeśli dodamy do tego średnią wiek osób zatrudnionych w urzędach samorządowych (ok. 50 lat) i fakt, że większość z nich w momencie zatrudnienia nie posiadała wykształcenia wyższego, lecz uzupełniała je, pracując, czyli na studiach zaocznych (płatnych), to wskaźnik zdecydowanie może wzrosnąć w porównaniu z innymi zawodami. Zastosowanie teorii Schulza w wycenie kapitału ludzkiego JST i porównanie wyników z oceną jakości usług urzędu mogłoby pokazać, czy kosztowne wykształcenie przekłada się na wyższy poziom usług. Może to stanowić ciekawy zaczątek badań, ale warto spojrzeć na polską teorię wyceny kapitału ludzkiego, zaproponowaną przez M. Dobiję.

M. Dobija udoskonalił model Schulza, uwzględniając poza edukacją i kosztami utrzymania także wartość uzyskaną przez doświadczenie [Dobija 2002]:

$$H(T) = (K + E)(1 + Q(T)),$$

gdzie: $H(T)$ – wartość kapitału ludzkiego, T – liczba lat pracy, $Q(T)$ – krzywa uczenia się, określana ze wzoru:

$$Q(T) = 1 - T^{-\frac{\ln(1-w)}{\ln 2}},$$

gdzie: w – współczynnik uczenia się (20% oznacza, że pracownik z rocznym stażem pracy wykona tę pracę w czasie o 20% krótszym), T – liczba lat pracy.

Dobija, uwzględniając doświadczenie i kwalifikacje zdobywane w czasie pracy, podnosi rangę swojej koncepcji w stosunku do pozostałych, szczególnie w odniesieniu do wyspecjalizowanych usług administracji publicznej. Jest to dylemat, przed którym stają kierownicy urzędów w momencie planowania zasobów ludzkich: doświadczenie i kwalifikacje czy młodość i nowe kompetencje. Mając na uwadze

znaczenie empatii i wycucia w pracy urzędnika, wydaje się, że formuła zaproponowana przed Dobiję jest najbardziej właściwa do pomiaru kapitału ludzkiego w administracji samorządowej. Doświadczenie może tu mieć decydujące znaczenie, dużo większe niż koszt edukacji czy poziom wykształcenia. Badania w oparciu o tę formułę mogłyby także zweryfikować stereotyp „urzędnika z poprzedniego systemu”. Podobnie jednak jak w przypadku formuły Schulza wycena kapitału ludzkiego musiałaby być porównana z oceną jakości obsługi w danym urzędzie ze strony petentów. Tu jednak istnieje realne zagrożenie wiązania oceny z pozytywnym lub negatywnym wynikiem rozpatrzenia sprawy, z jaką petent przyszedł do urzędu, a nie z realnym poziomem jakości obsługi.

Zadaniem mierników jest uwidocznienie w postaci wartościowej potencjału tkwiącego w kadrach organizacji. Dla przedsiębiorstw dane takie stanowią możliwość uwzględnienia kapitału ludzkiego w sprawozdawczości. W jednostkach publicznych obecnie nie dostrzega się potrzeby uwzględniania miar kapitału ludzkiego w analizie działalności. Dane uzyskane z pomiarów mogą jednak stanowić odnośnik benchmarkingowy lub stanowić podstawę do decyzji personalnych dotyczących kształtowania efektywnego kapitału ludzkiego.

5. Wykorzystanie wyceny kapitału ludzkiego

Specyfika sprawozdawczości jednostek samorządowych, a także samego zarządzania tego typu instytucjami sprawia, że rozważanie wyceny kapitału ludzkiego może wydawać się mało zasadne. Skoro celem działania JST nie jest wypracowywanie zysku ani podnoszenie wartości jednostki, to wysiłek przeznaczony na opracowanie i zastosowanie wyceny kapitału ludzkiego może być zmarnotrawiony. Analizując zadania samorządu terytorialnego, zauważa się, że przyświeca im cel najważniejszy, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców danego terenu. We wcześniejszej części artykułu podkreślono, że pracownicy urzędu są jego podstawową siłą, kapitałem. Można podjąć dyskusję nad stworzeniem sprawnego mechanizmu zarządzania zasobami ludzkimi w oparciu o pomiar kapitału, jaki tworzą osoby zatrudnione w jednostce. O ile samą wartością potencjału tkwiącego w urzędnikach może nikt nie być zainteresowany (chyba że jako wcześniej wspomniany benchmark), o tyle analizy, które można przedstawić w oparciu o tę miarę, mogą być bardzo wartościowe.

Jak wcześniej wspomniano, najciekawsza wydaje się teoria Dobiji, w oparciu o którą należałoby „wyceniać” nowo przyjętego pracownika. Do modelu zaproponowanego przez Dobiję należałoby dodać koszt szkoleń, sfinansowany z budżetu jednostki, i tę zmodyfikowaną wersję zastosować w momencie oceny dotychczasowej pracy urzędnika¹. Łączną wartość kapitału ludzkiego zatrudnionego w danym urzędzie należałoby porównywać w stałych odstępach czasu z dochodami własnymi

¹ Ocena powinna być dokonywana regularnie i stanowić element kontroli zarządczej JST.

JST po odjęciu wartości sprzedanych środków majątkowych. Indywidualne porównanie byłoby utrudnione, gdyż ponownie ujawnia się specyfika działania urzędów, w których trudno jest powiązać działania konkretnego pracownika z efektywnością całej jednostki.

Analitycy zmian zachodzących w samorządzie terytorialnym wskazują jego przemianę w stronę upodabniania się do sektora prywatnego [Wojciechowski 2012b]. Wskazane byłoby więc weryfikowanie, w jakim stopniu działania urzędu, a szczególnie koszty związane z jego działaniem są powiązane (skorelowane) z poziomem dochodów jednostki. Kwestią sporną pozostaje, czy dane uzyskane w ten sposób mogłyby być skutecznie prezentowane w sprawozdawczości jednostki, a raczej czy stanowiłyby czytelną informację dla mieszkańców czy przedsiębiorców z danego terenu. Wartość informacyjna w celach zarządczych jest jednak niezaprzeczalna. W czasach gdy tak wiele mówi się o konkurencyjności regionów, pomiar kapitału ludzkiego może stanowić jeden z mierników pokazujących miejsce danego samorządu terytorialnego na gospodarczej mapie nie tylko Polski, ale i Europy. Samorząd, dbający o zatrudnianie specjalistów z danej dziedziny, pokazuje jednocześnie, że dba o swój rozwój i interesy swoich mieszkańców oraz przedsiębiorców prowadzących działalność na tym terenie. Jeżeli dodamy do tego ograniczoność zasobów, jakie może na ten cel przeznaczyć, tym bardziej jest to warte wyartykułowania.

6. Zakończenie

W przedsiębiorstwach wycena kapitału ludzkiego ma za zadanie ułatwić ujmowanie wartości dodanej, której twórcą jest kapitał ludzki o określonej wartości. W jednostkach samorządowych kapitał ludzki jest głównym kapitałem. Wziąwszy pod uwagę stwierdzenie M. i R. Friedmanów, że w sektorze publicznym nie istnieje sprawny mechanizm eliminowania nieskutecznych urzędników [Wojciechowski 2012b], pomiar kapitału ludzkiego powinien stanowić wskaźnik efektywności zarządzania jednostką publiczną. W jakim stopniu jednak sektor publiczny jest zainteresowany dokładnymi danymi dotyczącymi wartości kapitału ludzkiego zatrudnionego u największego pracodawcy? Od momentu wejścia w życie ustawy o pracownikach samorządowych i ustawy o służbie cywilnej kładziony jest większy nacisk na jakość zasobów ludzkich w administracji publicznej. Wprowadzenie programu zarządzania zasobami ludzkimi jest krokiem w stronę budowania kapitału ludzkiego w administracji publicznej na pożądanym wysokim poziomie. Badanie satysfakcji klientów z jakości obsługi jest także odbierane jako ukierunkowywanie administracji w stronę społeczeństwa/obywatela.

Pytaniem pozostaje, czy w przypadku administracji publicznej zauważona zostanie potrzeba wartościowania kapitału ludzkiego. A jeśli zostanie uwzględniona, to w jaki sposób zostanie wykorzystana wiedza uzyskana z tych pomiarów. Czy matematycznie uzyskane wartości stanowiąc będą podstawę do podejmowania decyzji personalnych? Wskazane byłyby ogórne rozwiązania systemowe, które naświe-

tlifyby potrzebę mierzenia kapitału ludzkiego w jednostkach samorządowych lub administracji publicznej ogółem. W celach porównawczych musiałyby być wybrana konkretna metoda oraz opisana metodologia doboru danych. Spośród metod omówionych w niniejszym artykule najwłaściwszą stanowi rozwiązanie zaproponowane przez M. Dobiję. Jak wspomniano wyżej, ważnym uzupełnieniem musiałyby być ankieta satysfakcji z obsługi wśród mieszkańców. Pozyskane w ten sposób dane byłyby porównywalne i mogłyby stanowić podstawę do stworzenia katalogu dobrych praktyk, wzorcowych urzędów, zatrudniających wartościową kadre.

Literatura

- Czajkowski Z., 2012, *Kapitał ludzki – pojęcie i miary*, Prace i Materiały Instytutu Gospodarki Światowej, nr 312, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KGS/struktura/IGS-KGS/publikacje/Documents/Z._Czajkowski_312.pdf (25.03.2018).
- Dobija M., 2002, *Kapitał ludzki i intelektualny w aspekcie teorii rachunkowości*, Przegląd Organizacji, nr 1, s. 8-13.
- Domański R.S., 1993, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dubiel J. (red.), 2014, *Gospodarowanie kapitałem ludzkim w organizacji. W kierunku poprawy efektywności pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 listopada 1985 r. ratyfikowana przez Polskę w całości 26 kwietnia 1993 r., 1994, Dz.U. nr 124, poz. 607.
- Fitz-Enz J., 2001, *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa.
- Gajdzik B., 2008, *Rynkowy kontekst zarządzania gminą*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice.
- Grodzicki J., 2003, *Rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarki globalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Kiker B.F., 1966, *The historical roots of the concept of human capital*, The Journal of Political Economy, 74, no. 5 (1 October), s. 481-499.
- Kunasz M., 2004, *Teoria kapitału ludzkiego na tle dorobku myśli ekonomicznej*, [w:] Manikowski A., Psyk A. (red.), *Unifikacja gospodarek europejskich: szanse i zagrożenia*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 433-442.
- Lukasiewicz G., 2009, *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Matulewicz G., Piwowarczyk B., 2011, *Kapitał ludzki w sprawozdawczości firm*, [w:] Gonicka J. (red.), *Nowoczesne trendy w zarządzaniu*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, s. 93-102.
- Rostkowski T., 2012, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jednolity Dz.U. z 2018, poz. 1260.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jednolity Dz.U. z 2018, poz. 1559.
- Wojciechowski E., 2012a, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Wojciechowski E., 2012b, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.