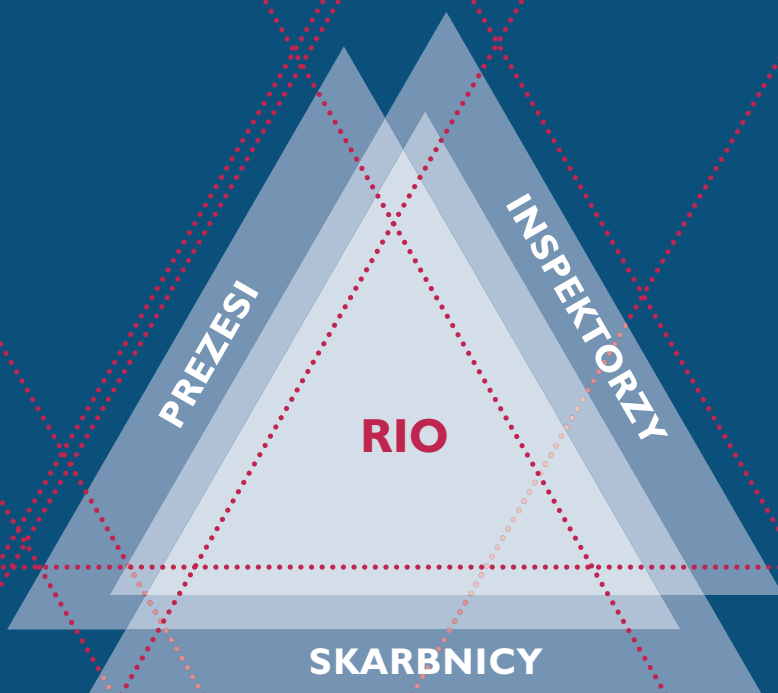


Kamil Tomkiewicz

Zarządzanie zasobami ludzkimi w sferze publicznej

Inspektorzy kontroli
w regionalnych izbach obrachunkowych



Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Ignatianum w Krakowie

**Zarządzanie
zasobami ludzkimi
w sferze publicznej**

Kamil Tomkiewicz

Zarządzanie zasobami ludzkimi w sferze publicznej

Inspektorzy kontroli
w regionalnych izbach obrachunkowych



Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Ignatianum w Krakowie

Kraków 2025

© Uniwersytet Ignatianum w Krakowie, 2025

Publikacja sfinansowana z subwencji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonej na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego Uniwersytetu Ignatianum w Krakowie w 2025 roku

Recenzenci

Dr hab. Maciej Drzonek, prof. US

Dr hab. Agnieszka Szczudlińska-Kanoś, prof. UJ

Redakcja

Dariusz Piskulak

Projekt okładki i stron tytułowych

PHOTO DESIGN – Lesław Sławiński

Opracowanie typograficzne i łamanie

PHOTO DESIGN – Lesław Sławiński

ISBN 978-83-7614-644-7

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Ignatianum w Krakowie

ul. Kopernika 26 • 31-501 Kraków

tel. 12 39 99 620

wydawnictwo@ignatianum.edu.pl

<http://wydawnictwo.ignatianum.edu.pl>

Dystrybucja:

Wydawnictwo WAM

Dział Handlowy

tel. 12 62 93 254-255 • faks 12 62 93 496

e-mail: handel@wydawnictwowam.pl

Księgarnia Wysyłkowa

tel. 12 62 93 260

www.wydawnictwowam.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	8
Wstęp	9
1. Samorząd terytorialny a regionalne izby obrachunkowe	9
2. Kapitał ludzki w regionalnych izbach obrachunkowych	11
3. Zarządzanie zasobami ludzkimi a polityka personalna – cele główne rozprawy	12
4. Pytania badawcze	13
5. Charakterystyka rozdziałów	14
6. Wyniki badań	17
7. Podsumowanie	18
Rozdział 1. Regionalna izba obrachunkowa – pozycja ustrojowa, funkcje i uwarunkowania procesu kontroli	21
1.1. Przegląd definicyjny pojęcia kontroli	21
1.2. Cele i funkcje kontroli	23
1.3. Rodzaje kontroli	26
1.3.1. Kontrola a kryterium czasu realizacji	27
1.3.2. Kontrola a kryterium umiejscowienia	28
1.4. Kryteria ocen kontrolnych w sferze publicznej	29
1.4.1. Legalność jako kryterium ocen kontrolnych	30
1.4.2. Celowość jako kryterium ocen kontrolnych	31
1.4.3. Rzetelność jako kryterium ocen kontrolnych	32
1.4.4. Gospodarność jako kryterium ocen kontrolnych	32
1.5. Miejsce w sferze publicznej i charakter ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych	34
1.6. Zadania regionalnych izb obrachunkowych	36
1.6.1. Kolegium izby	36
1.6.2. Składy orzekające	39
1.6.3. Regionalna komisja orzekająca	40
1.6.4. Prezes RIO i jego zastępca	41
1.6.5. Wydziały merytoryczne regionalnych izb obrachunkowych	42
1.6.6. Pozostałe komórki organizacyjne i samodzielne stanowiska	45
1.6.7. Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych	46

1.6.8. Praca kontrolerska w terenie	57
1.6.9. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych	61
1.7. Podsumowanie	63
Rozdział 2. Metodyka i techniki badań własnych	67
2.1. Metodyka i etapy badań własnych	67
2.2. Charakterystyka próby badawczej	74
2.3. Organizacja i przebieg badań	77
2.4. Podsumowanie	80
Rozdział 3. Rekrutacja jako element polityki personalnej	81
3.1. Modele i typologie polityki kadrowej a RIO	82
3.2. Przepisy i procedury rekrutacyjne w RIO	84
3.3. Etapy postępowania rekrutacyjnego w RIO	92
3.4. Podsumowanie	97
Rozdział 4. Adaptacja zawodowa jako element polityki personalnej	103
4.1. Cele i dychotomiczny podział adaptacji w RIO	104
4.2. Dokumentowanie adaptacji społeczno-zawodowej	105
4.3. Typologia i czas adaptacji w RIO	106
4.4. Etapy adaptacji w RIO	108
4.5. Podsumowanie	116
4.6. Rekomendacje w zakresie adaptacji w RIO	118
Rozdział 5. Polityka wynagrodzeń jako element polityki personalnej	123
5.1. Płaca stała w RIO	124
5.1.1. Tabela zaszeregowania stanowisk w RIO	125
5.1.2. Taryfikator kwalifikacyjny w RIO	126
5.1.3. Tabela płac w RIO	127
5.2. Bódźce długofalowe	130
5.2.1. Dodatek za wieloletnią pracę	131
5.2.2. Nagroda jubileuszowa	132
5.2.3. Dodatek służbowy	133
5.2.4. Dodatek funkcyjny	133
5.2.5. Dodatkowe wynagrodzenie roczne	135
5.2.6. Dodatek kontrolerski	136
5.3. Bódźce krótkofalowe	138
5.3.1. Nagrody	138
5.3.2. Premie	141
5.4. Dodatkowe zatrudnienie a poziom wynagrodzeń inspektorów	143
5.5. Podsumowanie	150
5.6. Rekomendacje w zakresie polityki wynagrodzeń w RIO	153

Rozdział 6. Fluktuacja jako element polityki personalnej	157
6.1. Strategia działania antyfluktuacyjnego	162
6.2. Polityka personalna w RIO – model kapitału ludzkiego	166
6.3. Polityka personalna w RIO – model sita	168
6.4. Podsumowanie	172
Rozdział 7. Profesjonalizm inspektorów RIO w opinii skarbników gminnych	175
7.1. Poziom profesjonalizmu inspektorów RIO w opinii skarbników gminnych	179
7.1.1. Subwskażnik nr 1: Sposób sporządzenia protokołów z kontroli	179
7.1.2. Subwskażnik nr 2: Profesjonalny osąd inspektorów	181
7.1.3. Subwskażnik nr 3: Poufność działania inspektorów	182
7.1.4. Subwskażnik nr 4: Niezależność inspektorów	183
7.1.5. Subwskażnik nr 5: Uczciwość i rzetelność inspektorów	183
7.1.6. Subwskażnik nr 6: Kultura osobista inspektorów	184
7.1.7. Subwskażnik nr 7: Poziom zaangażowania inspektorów w kontrolę	186
7.1.8. Subwskażnik nr 8: Poziom wiedzy inspektorów	186
7.1.9. Subwskażnik nr 9: Jakość prowadzonych szkoleń przez pracowników RIO	187
7.1.10. Subwskażnik nr 10: Nadzór przełożonych nad inspektorami	188
7.1.11. Subwskażnik nr 11: Przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez inspektorów	189
7.2. Rekonstrukcja wykonywanej kontroli kompleksowej w relacji skarbników gminnych	190
7.3. Podsumowanie	195
Zakończenie i wnioski	199
Bibliografia	203
Akty normatywne	203
Monografie i artykuły	205
Źródła internetowe	221
Spis tabel	225
Indeks osób	227
Summary	231

Wykaz skrótów

Organy i instytucje

GIODO	– Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
JST	– jednostki samorządu terytorialnego
KRRIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
RIO	– regionalne izby obrachunkowe lub regionalna izba obrachunkowa
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
RD FP	– Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Stanu
WIAS RIO	– wydział informacji, analiz i szkoleń regionalnej izby obrachunkowej
WKGF RIO	– wydział kontroli gospodarki finansowej regionalnej izby obrachunkowej

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
PSB	– państwowa sfera budżetowa
ZZL (HRM)	– zarządzanie zasobami ludzkimi
AC	– język komendy audytowej

Wstęp

1. Samorząd terytorialny a regionalne izby obrachunkowe

8 marca 1990 roku uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym (po wprowadzeniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego zwaną ustawą o samorządzie gminnym)¹. Był to początek zmiany administracji terenowej w Rzeczypospolitej Polskiej. Utworzenie samorządu terytorialnego dawało nadzieję na względną samodzielność lokalną i gwarancję demokratycznych reform², stanowiło istotę decentralizacji administracji publicznej. Wdrożono model dualistycznej administracji opartej na organach administracji rządowej i samorządowej.

Powstanie nowego podmiotu prawnego w administracji publicznej (samorząd terytorialny) wymagało stworzenia organu kontroli. Polski system kontroli państwowej stanął przed koniecznością przekształceń w zakresie zarządzania i organizacji. Dlatego też w art. 86 wyżej wspomnianej ustawy wprowadzono po raz pierwszy również nowe instytucje kontrolne – regionalne izby obrachunkowe (dalej również: RIO)³.

W konsekwencji 7 października 1992 roku uchwalona została też ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych (dalej zwana również ustawą o RIO)⁴. Podstawowym założeniem reform administracyjnych w tym zakresie było powstanie początkowo 17, następnie – od 1 stycznia 1999 r. – 16 regionalnych izb obrachunkowych dla 16 województw. Ich utworzenie było decyzją akcentującą ideę niezależności administracji samorządowej od rządowej. Niezależność samorządu terytorialnego w Polsce nie oznacza jednak braku mechanizmów kontrolnych. Procesy kontrolne izb mają wyeliminować działania wykraczające poza kompetencje jednostek samorządu terytorialnego (dalej również: JST) szczególnie

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2022 poz. 559).

² Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 86–89.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, *op. cit.*

⁴ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1325).

w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Z tego względu RIO jest szczególnym podmiotem. O swoistej pozycji tej instytucji decyduje miejsce, jakie zajmuje wśród państwowych organów kontroli (ulożenie poza administracją rządową i samorządową), oraz przedmiotowo-podmiotowy zakres działania.

RIO to zewnętrzny, niezależny organ państwowy odpowiedzialny za kontrolę finansów JST. Nadzoruje sprawozdawczość finansową jednostek samorządu terytorialnego i udziela im doradztwa w sprawach finansowych. Czuwa również nad prawidłowością uchwalania budżetów gmin. Alarmuje społeczność lokalną o nadmiernym zadłużaniu się samorządów, przez co dba o ważny interes publiczny. Z racji prowadzonego nadzoru i kontroli przez RIO jednostki samorządu terytorialnego bardziej starają się racjonalnie dysponować środkami publicznymi, w ten sposób izby przyczyniają się do usprawnienia lokalnego życia społeczno-gospodarczego.

Samodzielność samorządu w sprawach finansowych i jej interpretacja przez RIO w zakresie nadzoru nierzadko jest kwestią problematyczną rozstrzyganą ostatecznie przez sąd. Ustawodawca umożliwił w sprawach spornych w zakresie rozstrzygnięć nadzorczych dokonanych przez kolegium izby odwołanie się do sądu administracyjnego, aby chronić wartości niezależności i samodzielności samorządu⁵.

Należy zaznaczyć, że nadzór nad samorządem terytorialnym w zakresie kryterium zgodności z prawem jest sprawowany również przez wojewodów i Prezesa Rady Ministrów. Regionalne izby obrachunkowe poza wyżej wymienionymi podmiotami nie mają dla swych funkcji nadzorczych i kontrolnych konkurencji w tym zakresie. Choć istnieją organy, które również mają uprawnienia do kontrolowania jednostek samorządu terytorialnego, m.in. Najwyższa Izba Kontroli (dalej również – NIK).

Warto również podkreślić, że prawne umocowanie RIO tkwi także w ustawie zasadniczej z 1997 r. Art. 171. ust. 2 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brzmi: „organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (...) w zakresie spraw finansowych [są] regionalne izby obrachunkowe”⁶. Przytoczony artykuł włącza więc RIO do konstytucyjnych organów nadzoru. Ponadto pojęcie spraw finansowych jest rozumiane głównie jako kwestie gospodarki finansowej dotyczące spraw budżetowych, w związku z tym nadzór RIO nad JST dotyczy m.in.: wieloletnich prognoz finansowych, absolutorium budżetowego, udzielania pożyczek i zaciągania zobowiązań⁷.

⁵ Wyrok SN z 6.07.2001 r., III RN 114/00, OSNP 2002, nr 2, poz. 32.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷ M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, s. 7.

2. Kapitał ludzki w regionalnych izbach obrachunkowych

Na podstawie obserwacji funkcjonowania instytucji publicznych w ostatnich dziesięcioleciach stwierdzić można, że kierują one swoją działalność w stronę zaspokajania oczekiwań interesariuszy⁸. Aby to zrealizować, zobowiązane są do wdrażania nowoczesnych rozwiązań zarządczych w różnych wymiarach, także w aspekcie zarządzania zasobami ludzkimi (dalej również ZZL). Organizacje publiczne podążające za współczesnymi trendami związanymi z kapitałem ludzkim ciągle monitorują i doskonalą metody oraz techniki pracy z ludźmi. Takie organizacje przekształcają zasoby ludzkie w kapitał – pracowników w sposób trwały związanych z organizacją. To od nich, w znacznym stopniu, zależy wartość organizacji. Mogą one wzmacniać swoją pozycję dzięki kompetencjom pracowników, które znajdują się w centrum procesów kadrowych. Zasób ludzki jest najcenniejszy, gdyż zawiera w sobie wiedzę, kwalifikacje, umiejętności, postawy, relacje, które ułatwiają lub utrudniają osiągnięcie celów organizacji⁹.

W regionalnych izbach obrachunkowych kluczowym zasobem ludzkim są inspektorzy. Bez ich pracy w terenie wiedza o samorządach na podstawie tylko przesyłanych sprawozdań finansowych byłaby niepełna. Jednakże problematyka zarządzania zasobami ludzkimi w sferze publicznej, a zwłaszcza w RIO, nie została dotychczas wystarczająco opracowana naukowo, a liczba publikacji na ten temat jest stosunkowo nieduża. Zidentyfikowana luka badawcza wymaga uzupełnienia. W dodatku do sfery publicznej niewystarczająco implementuje się narzędzia ZZL, które standardowo stosowane są do analizy sektora prywatnego. w największej mierze używa się ich do zrozumienia zjawisk zachodzących w służbie zdrowia, ale wyspecjalizowane agencje administracyjne, takie jak publiczni audytorzy w Polsce, niemal nigdy nie były przedmiotem analizy z użyciem aparatury pojęciowej z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi czy zarządzania procesem podejmowania decyzji. Tymczasem dorobek badawczy w naukach o zarządzaniu w sferze prywatnej po odpowiednim dostosowaniu do specyfiki sektora można z powodzeniem zastosować w sferze publicznej. Dotyczy to na przykład wytwarzania wartości dla klienta będącego obywatelem w jednostkach samorządu terytorialnego oraz zastosowania zarządzania strategicznego w ramach wieloletnich planów finansowych.

⁸ A. Król, M. Kacprzak (red.), *Kapitał ludzki kreatorem sukcesu współczesnych organizacji*, Warszawa 2019.

⁹ Z. Dobrowolski, *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Kraków 2017, s. 29.

3. Zarządzanie zasobami ludzkimi a polityka personalna – cele główne rozprawy

Warto w tym miejscu przybliżyć podstawowe terminy, które będą stosowane w tej pracy. ZZL jest to filozofia zarządzania związana z czynnikiem ludzkim w organizacji, zorientowana na pozyskanie, utrzymanie i rozwój zawodowy pracowników w organizacji¹⁰. Natomiast przez politykę personalną w niniejszej pracy rozumie się zespół celów i środków odnoszących się do gospodarowania zasobami ludzkimi organizacji, polegający na ciągłym podejmowaniu decyzji kadrowych przez kierownictwo¹¹. ZZL wpływa na politykę personalną¹² w zakresie:

- strategii organizacji: od tego, jaką działalność prowadzi organizacja (nadzorczą, kontrolną, informacyjną, analityczną), zależy, jakich kompetencji (np. kontrolno-analitycznych) poszukuje kierownictwo wśród kandydatów na rynku pracy;
- struktury organizacyjnej: od tego, jakie są cele organizacji (kontrola kompleksowa gospodarki finansowej samorządu terytorialnego) i sposoby ich realizacji (maksymalna liczba zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez inspektorów), zależy rodzaj struktury organizacyjnej (smukła czy płaska) i model polityki zatrudnienia (model kapitału ludzkiego czy model sita);
- kultury organizacji: szanse (wysoka stopa bezrobocia) i zagrożenia (ograniczony budżet) dla organizacji publicznej wynikają z deficytów (zatrudnienie kandydatów prosto po studiach bez doświadczenia kontrolerskiego) lub kompetencji pracowników (wykorzystanie pracowników wiedzy do przyczerania adeptów celem nabycia unikalnych kompetencji).

Polityka personalna koncentruje się na relacjach przełożony–podwładny, a zwłaszcza na decyzjach kadrowych, takich jak proces rekrutacji i selekcji pracowników, proces adaptacji społeczno-zawodowej nowych pracowników przyjętych do organizacji, kryteriów oceny pracowników, kształtowania ich wynagrodzeń, szkolenia i awansowania¹³.

¹⁰ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

¹¹ K. Bolesta-Kukuła, *Świat organizacji*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2003.

¹² H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2014.

¹³ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

W związku z tym celem głównym niniejszej książki jest identyfikacja i analiza polityki personalnej prowadzonej wobec inspektorów kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych w kontekście jakości pracy kontrolerów. Realizacja tego celu pozwoli na lepsze zrozumienie działalności RIO, bowiem ZZL wyznacza wyznawane przez organizację wartości dotyczące metod postępowania wobec pracowników, co stanowi podstawę do budowy kultury organizacyjnej, za pomocą której kadra kierownicza oddziałuje na zasoby ludzkie. ZZL charakteryzuje się w odróżnieniu od polityki personalnej podejściem holistycznym oraz postuluje, by uznawać pracowników organizacji za nieimitowalne aktywa firmy. W związku z tym koncepcja ZZL ustanawia ogólne drogowskazy z akcentem na sferę aksjologiczną, natomiast procedury i decyzje kadrowe na poziomie operacyjnym należy zaliczyć do polityki personalnej.

W niniejszej książce szczególna uwaga zostanie zwrócona na tworzenie i stosowanie procedur w postaci regulaminów rekrutacji i programów adaptacji społeczno-zawodowej nowych inspektorów w RIO. Ich układem odniesienia są wartości organizacji publicznej, takie jak: bezpieczeństwo i stabilność zatrudnienia, stałe wynagrodzenie, etos urzędnika, dobra atmosfera w pracy, rozwój zawodowy i kapitał ludzki organizacji.

Zrozumienie wpływu polityki personalnej na jakość pracy inspektorów w regionalnych izbach obrachunkowych jest istotne dla zrozumienia warunków koniecznych efektywnego funkcjonowania tych instytucji oraz zapewnienia rzetelności i skrupulatności przeprowadzanych kontroli. Polityka personalna stanowi bowiem kluczowy element utrzymania wysokich standardów w obszarze kontroli finansowej i budowania zaufania społecznego do działań regionalnych izb obrachunkowych. Drugim, w związku z tym, celem niniejszej książki jest określenie, czy i w jaki sposób polityka personalna oddziałuje na jakość przeprowadzonych kontroli przez inspektorów w RIO.

4. Pytania badawcze

Dla osiągnięcia powyższych celów istotne jest przeprowadzenie analizy zarządzania zasobami ludzkimi w RIO (a także szerzej we wszystkich instytucjach publicznych). Poszczególne elementy ZZL będą bowiem determinowały to, jaki kapitał ludzki znajdzie się w izbach.

Przykładowo proces rekrutacji i selekcji pozwala na wybór kandydatów odpowiednich do pracy w sektorze publicznym (posiadających pożądane kwalifikacje i umiejętności kontrolerskie). Dlatego w pracy poszukiwana będzie odpowiedź na pytanie badawcze: W jaki sposób prowadzona jest polityka rekrutacji i selekcji inspektorów kontroli w RIO?

Adaptacja pracowników jest z kolei istotna dla wprowadzenia ich do organizacji i dostosowania do nowego środowiska pracy. Właściwie przeprowadzona

adaptacja przynosi korzyści w postaci efektywności inspektorów oraz zwiększenia zaangażowania pracownika, co przekłada się na wartość dodaną zarządzania zasobami ludzkimi. W związku z tym sformułowano następane pytanie badawcze: W jaki sposób prowadzona jest polityka adaptacji zawodowej nowych inspektorów kontroli w RIO?

Polityka wynagrodzeń ma na celu zapewnienie uczciwego i sprawiedliwego wynagradzania urzędników państwowych (jest to istotne dla motywowania pracowników i utrzymywania konkurencyjności na rynku), natomiast antyfluktuacyjna – zatrzymanie wartościowych pracowników i zapobieganie ich odejściu z organizacji. W związku z tym sformułowano kolejne pytania badawcze:

- W jaki sposób prowadzona jest polityka wynagrodzeń wobec inspektorów kontroli w RIO?
- Czy występuje rotacja zatrudnienia zagrażająca prawidłowemu funkcjonowaniu RIO? Jeśli tak, to w jaki sposób radzą sobie z tym problemem przebadani prezesi izb?

Badania empiryczne opisane w niniejszej pracy skupiają się na analizie wpływu wewnętrznych problemów kadrowych w regionalnych izbach obrachunkowych na jakość pracy kontrolerów. W przypadku ujawnienia przez analizę polityki personalnej RIO licznych mankamentów w metodach rekrutacji, braku adaptacji, niskich zarobkach i wysokiej fluktuacji kadry kontrolerskiej, czynniki te mogą negatywnie wpłynąć na profesjonalizm i wykonywane przez inspektorów czynności służbowe. W związku z tym sformułowano pytanie badawcze: Jak skarbnicy gminni, jako główni odbiorcy działań kontrolnych kontrolerów RIO, oceniali jakość pracy inspektorów RIO? Odpowiedzi na powyższe pytania umożliwią odtworzenie i przeprowadzenie analizy polityki personalnej w regionalnych izbach obrachunkowych, co pozwoli ocenić, czy prowadzona przez RIO polityka personalna wpływa pozytywnie lub negatywnie na jakość pracy kontrolerów.

5. Charakterystyka rozdziałów

Omawiane zagadnienia zostały podzielone na siedem rozdziałów. W pierwszym przeważają treści teoretyczne, natomiast pozostałe nastawione są głównie na badania empiryczne w RIO, a poprzedza je rozdział drugi, poświęcony metodzie tych badań.

W rozdziale pierwszym poruszono zagadnienia związane z definicjami i etapami kontroli w sferze publicznej, a zwłaszcza kontroli wykonywanej przez inspektorów RIO, wskazując na jej zasadnicze cechy. Autor omówił również różne funkcje kontroli (informacyjna, inspirująca, zapobiegawcza, edukacyjna),

rodzaje kontroli (ze względu na umiejscowienie i czas realizacji) i kryteria ocen kontrolnych (legalności, celowości, rzetelności, gospodarności) ilustrowane przykładami z działalności RIO. Ponadto w tej części pracy skoncentrowano uwagę na określeniu miejsca regionalnych izb obrachunkowych w systemie kontroli administracji publicznej. Scharakteryzowano zadania poszczególnych elementów struktury organizacyjnej izb (kolegium izby, składów orzekających, regionalnych komisji orzekających, prezesów RIO i jego zastępców, wydziału informacji, analiz i szkoleń, Krajowej Rady RIO i innych), a szczególnie wydziału kontroli gospodarki finansowej, w którym pracują inspektorzy będący kluczowym kapitałem tej organizacji publicznej.

W rozdziale drugim odniesiono się do kwestii doboru metod i technik badawczych oraz charakterystyki poszczególnych etapów badań (przegląd literatury, etap badań ilościowych, etap badań jakościowych, podsumowanie i wnioski). Syntetycznie przeanalizowano zakres podmiotowo-przedmiotowy i czasoprzestrzenny badań własnych. W książce wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego w technice ankietowej, wywiad pogłębiony i standaryzowany, wtórną analizę danych oraz przepisów odnoszących się do RIO.

W rozdziale trzecim skupiono się na analizie różnych modeli i procedur rekrutacji inspektorów. W tej części pracy omówiono rodzaje rekrutacji (wewnętrzna i zewnętrzna), kanały komunikacji pracodawcy z kandydatami, techniki selekcji kandydatów, które wpływają na jakość zasobów ludzkich w RIO. Jest to istotna problematyka z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi w sferze publicznej, gdyż sprawna rekrutacja i odpowiedni dobór kandydatów mają kluczowe znaczenie dla utrzymania wysokiej jakości usług publicznych. W przypadku regionalnych izb obrachunkowych inspektorzy odgrywają istotną rolę w zapewnieniu uczciwości, transparentności i rzetelności w zarządzaniu finansami publicznymi. Odpowiedzialność za skrupulatną kontrolę finansów publicznych leży w dużej mierze w gestii inspektorów. Skuteczność rekrutacji wpływa na kompetencje, niezależność i etykę zawodową personelu, co z kolei kształtuje zaufanie społeczeństwa do instytucji publicznych. W dodatku skuteczne zarządzanie zasobami ludzkimi w RIO ma wpływ na efektywność wydatkowania środków publicznych. Dobrze przygotowani, kompetentni i zaangażowani inspektorzy mogą przyczynić się do minimalizowania ryzyka nadużyć finansowych i nieprawidłowości w sektorze publicznym.

W pracy opisano badania przeprowadzone w regionalnych izbach obrachunkowych potwierdzające, że wiedza i doświadczenie kontrolerskie, umiejętności interpersonalne, potencjał intelektualny są kluczowymi kryteriami doboru. Jednak na przeszkodzie optymalnego doboru stoją niekonkurencyjne wynagrodzenia. Zwrócono uwagę na to, że organizacje publiczne, jeśli dostosowują się do zmieniającego się otoczenia, budują przewagę konkurencyjną poprzez unikatowe zasoby ludzkie. Ponadto proces selekcji kandydatów na stanowiska

pracy w instytucjach publicznych, takich jak regionalne izby obrachunkowe, jest istotny dla efektywnego funkcjonowania organizacji.

W rozdziale tym sformułowano rekomendacje dla kadry kierowniczej w zakresie procedur rekrutacji kandydatów na inspektorów RIO. Ponadto zwrócono uwagę, że kadra zarządzająca RIO odgrywa kluczową rolę w określaniu kierunków rozwoju izb, a także podejmuje decyzje kadrowe dotyczące rekrutacji. Przedstawione rozważania mają wartość zarówno poznawczą, jak i praktyczną.

Rozdział czwarty poświęcony jest adaptacji zawodowej jako elementowi polityki personalnej w RIO. Koncentruje uwagę na szerokim zbiorze uwarunkowań w specyficznym środowisku pracy w sferze publicznej. Dla podejmujących pracę w RIO adaptacja społeczno-zawodowa to kolejny etap po rekrutacji i selekcji. Jest ona procesem dwukierunkowym, gdyż charakteryzuje się sprzężeniem zwrotnym między adeptami a doświadczonymi inspektorami. Rozdział ten przedstawia program adaptacji społeczno-zawodowej uzyskany na podstawie badań własnych.

Rozdział piąty poświęcony jest szczegółowemu omówieniu polityki wynagrodzeń stosowanej wobec inspektorów w RIO z podziałem na płacę stałą (obliczaną na podstawie tabeli zaszeregowania stanowisk, taryfikatora kwalifikacyjnego, tabeli płac), bodźce długofalowe (do których zaliczono dodatek za wieloletnią pracę, dodatki: służbowy, funkcyjny i kontrolerski, dodatkowe wynagrodzenie roczne i nagrodę jubileuszową), bodźce krótkofalowe (nagrody i premie).

W rozdziale szóstym zidentyfikowano uwarunkowania fluktuacji kadry kontrolerskiej i analitycznej opracowane na podstawie danych statystycznych zawartych w corocznych sprawozdaniach z działalności izb oraz przedstawiono wyniki badań własnych. W części tej zwrócono uwagę na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych, w których największą grupę pracowników stanowią osoby zatrudnione w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń.

Rozdział siódmy poświęcony jest poziomowi profesjonalizmu inspektorów RIO w trakcie kontroli kompleksowej opracowanemu na podstawie wywiadów ze skarbnikami gminnymi, z uwzględnieniem poziomu kompetencji pracowników RIO na podstawie 11 subwskaźników profesjonalizmu (jakości sporządzanych protokołów, osądu, poufności i niezależności inspektorów, uczciwości oraz rzetelności, kultury osobistej, poziomu zaangażowania i wiedzy kontrolerów, jakości szkoleń, nadzoru przełożonych, przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez inspektorów RIO). Warto podkreślić, że spojrzenie z punktu widzenia odbiorców, czyli skarbników, stanowi pomocną perspektywę w ocenie poziomu profesjonalizmu inspektorów podczas kontroli.

W zakończeniu pracy przedstawiono syntezę uzyskanych wyników badań.

6. Wyniki badań

Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych można stwierdzić, że polityka kadrowa w regionalnych izbach obrachunkowych jest zróżnicowana i zależy niemal wyłącznie od decyzji prezesów poszczególnych izb. Mimo to można ustalić pewną dominującą praktykę (z wariantami), co pozwala udzielić relatywnie spójnych odpowiedzi na pytania badawcze.

Polityka rekrutacji i selekcji inspektorów w RIO opiera się głównie na tradycyjnych metodach (np. rekrutacja poprzez dotychczasowych pracowników, wywieszenie ogłoszenia na stronie RIO), które są mało skuteczne. Ogłoszenia o pracy są publikowane głównie w niewielkiej liczbie kanałów komunikacji, a oferty rzadko pojawiają się na płatnych portalach. Metody selekcji kandydatów, takie jak analiza życiorysów i listów motywacyjnych oraz rozmowy kwalifikacyjne, są standardowe, co przyczynia się do problemów rekrutacyjnych (mała liczba kandydatów, oczekiwania finansowe kandydatów niedopasowane do możliwości RIO). Ponadto niewielu prezesów izb przyjęło zarządzenie dotyczące regulaminu rekrutacji na wolne stanowiska pracy w RIO, gdyż mogłoby to ograniczać swobodę podejmowania przez nich decyzji kadrowych.

Adaptacja zawodowa nowych inspektorów kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych jest prowadzona w sposób spontaniczny, bez kodyfikacji programu adaptacji czy dedykowanych szkoleń dla początkujących pracowników. Brak właściwej adaptacji w RIO prowadzi do wydłużenia tego procesu, co paradoksalnie przyczynia się do spowolnienia rotacji zatrudnienia. Właściwa adaptacja mogłaby skrócić czas przejmowania obowiązków przez nowych pracowników, zwiększyć ich zaangażowanie i przynieść organizacji korzyści finansowe. Jednak kadra kierownicza nie dostrzega zależności między adaptacją a fluktuacją, co powoduje zarządzanie adaptacją w sposób nieformalny. W świetle badań własnych w większości RIO proces adaptacji kończy się nieformalną oceną nowego inspektora, która decyduje o podpisaniu umowy na czas nieokreślony. Adaptacja społeczno-zawodowa jest narzędziem zarządzania zasobami ludzkimi w regionalnych izbach obrachunkowych, które decyduje o przynależności nowego inspektora do grupy kontrolerskiej. Podpisanie umowy o pracę na czas nieokreślony jest w RIO rytuałem przejścia oznaczającym włączenie nowego inspektora do grona pełnowartościowych pracowników izby.

Polityka wynagrodzeń stosowana wobec inspektorów kontroli w RIO jest uzależniona od decyzji poszczególnych prezesów izb, jednak w każdym wypadku prowadzona jest w kontekście bardzo ograniczonych środków budżetowych, zupełnie nieprzystających do rzeczywistości rynku pracy pracowników wiedzy. Niektórzy prezesi preferują podejście równościowe, które polega na zatrudnianiu pracowników o niskich oczekiwaniach płacowych w celu zapewnienia pełnego

zatrudnienia. Inni natomiast stosują podejście gradacyjne, które dzieli inspektorów na kategorie niską, średnią i wysoką (i odpowiednio różnicuje płace poszczególnych kategorii inspektorów), co może prowadzić do konfliktów w dłuższym czasie.

Mimo tych oczywistych ograniczeń zarządzania zasobami ludzkimi w RIO jakość pracy kontrolerów nie uległa w ostatnich latach jakiemuś wyraźnemu obniżeniu. Przynajmniej taki wniosek można wysnuć z wywiadów przeprowadzonych ze skarbnikami gminnymi jako głównymi odbiorcami działań kontrolerów regionalnych izb obrachunkowych. Mimo istniejących problemów kadrowych oraz niskich zarobków kontrolerzy wykazują się profesjonalizmem w wykonywaniu swoich obowiązków w takich wymiarach, jak rzetelność kontroli i sporządzanej dokumentacji, niezależność, poufność działania, jakość prowadzonych szkoleń czy kultura osobista. Polityka personalna w RIO stanowi istotny element, jednak jej wpływ na profesjonalizm kontrolerów nie jest tak znaczący, jak mogłoby się wydawać. Mimo teoretycznych założeń z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi sugerujących, że nieprawidłowo prowadzona polityka kadrowa może istotnie wpływać na profesjonalizm kontrolerów i jakość ich pracy, wyniki badań wskazują, że z perspektywy badanych skarbników wpływ ten nie jest wyraźny.

7. Podsumowanie

Przez ostatnie kilkadziesiąt lat przeprowadzono niezliczoną ilość badań na temat zarządzania zasobami ludzkimi w firmach sektora prywatnego. Znacznie rzadziej, zwłaszcza w Polsce, analizowano pod tym kątem instytucje publiczne. Niniejsza praca ma ambicję zapalenia, przynajmniej w części, tej luki badawczej, skupiając się właśnie na analizie ZZL w kontekście inspektorów kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych.

Instytucje te pełnią ważną funkcję w zapewnieniu prawidłowego gospodarowania publicznymi środkami. Ich działania mają bowiem na celu zapobieganie nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom w zarządzaniu budżetem. RIO sprawują nadzór nad jednostkami sektora finansów publicznych, takimi jak szkoły, szpitale czy urzędy, co przyczynia się do poprawy efektywności ich działania. Ponadto odgrywają również rolę doradczą, udzielając wskazówek dotyczących poprawy zarządzania finansami.

Porównanie ZZL i poszczególnych modeli polityki personalnych stosowanych w różnych izbach może pozwolić na wysnucie wniosków na temat ich skuteczności w sektorze publicznym. Taka analiza umożliwi identyfikację najlepszych praktyk i sformułowanie rekomendacji dla RIO dotyczących możliwych ulepszeń w tym obszarze.

Wstęp

Warto podkreślić, że powyższe aspekty zarządzania zasobami ludzkimi w regionalnych izbach obrachunkowych są istotne dla efektywności i stabilności funkcji kadrowej. Ponadto właściwie prowadzona polityka personalna pozwala na lepsze wykorzystanie potencjału inspektorów kontroli, zwiększenie ich zaangażowania i satysfakcji, a także budowanie pozytywnego wizerunku organizacji publicznej.

Rozdział 1.

Regionalna izba obrachunkowa – pozycja ustrojowa, funkcje i uwarunkowania procesu kontroli

1.1. Przegląd definicyjny pojęcia kontroli

Definicje pojęcia kontroli kładą akcent na różne aspekty tego zjawiska: sprawność lub/i skuteczność postępowania, koncentrację na stanie faktycznym lub postulowanym, bierność lub aktywność kontroli¹⁴.

Należy zaznaczyć, że istnieje ryzyko rozbieżności w rozumieniu pojęcia kontroli zważywszy na to, że dotychczas nie powstała definicja dostosowana do specyfiki kontroli prowadzonej przez inspektorów RIO. Przed rozpoczęciem analizy działania tej instytucji konieczne jest więc przywołanie definicji opracowanych wcześniej w naukach o zarządzaniu i administracji, następnie zaś zakreślenie znaczenia, w którym to pojęcie używane będzie w dalszej części niniejszej pracy.

Tadeusz Kotarbiński przez kontrolę rozumiał „badanie, czy zlecenie zostało dokonane, do czego jedną z pomocy jest przyjmowanie do wiadomości sprawozdania”¹⁵. Ta prakseologiczna definicja jest użyteczna, ponieważ zwraca uwagę na aspekt badawczy, istotny w analizowaniu kontroli prowadzonych przez RIO. Postępowanie kontrolne to skomplikowany proces, który składa się z wielu działań, a nie ogranicza się do jednej czynności. W swojej definicji ujęła to Lidia Zacharko, pisząc, że kontrola to „pewien schemat, który obejmuje etap sporządzenia i przedstawienia organowi planu przeprowadzenia kontroli, etap ustalenia stanu faktycznego, etap porównania ustaleń z obowiązującymi przepisami prawa oraz wskazania źródeł rozbieżności”¹⁶. Termin „ustalenie

¹⁴ Z. Dobrowolski, *Teoretyczne podstawy kontroli*, Zielona Góra 2003, s. 9–12.

¹⁵ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 104.

¹⁶ L. Zacharko, *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, [w:] A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s. 11.

stanu faktycznego” jest istotny w działaniach kontrolnych, ponieważ umożliwia inspektorom ocenę zgodności działań jednostki kontrolowanej z obowiązującymi przepisami prawnymi oraz innymi normami. To element użyteczny, który umożliwia identyfikację ewentualnych nieprawidłowości i podjęcie odpowiednich działań w celu ich naprawienia. Ponadto układem odniesienia dla stanu faktycznego jest stan wymagany, czyli wzorzec. Według Karola Adamieckiego kontrola to „sprawdzenie, czy wykonanie zgadza się z planem, czyli wzorcem”¹⁷. Oznacza to, że wzorzec określa się na podstawie analizy, która jest pierwszym etapem naukowej organizacji, później następuje plan, wykonanie i właśnie kontrola.

Przytoczone definicje są przydatne dla tej pracy, ponieważ skupiają się na badaniu faz, co jest istotne w kontekście czynności służbowych przeprowadzanych przez inspektorów. Uwzględnianie etapów pozwala na zebranie informacji potrzebnych do oceny zgodności działań jednostki kontrolowanej z wzorcem. Jest to kluczowy element procesu kontroli, który umożliwia inspektorom dokładne zrozumienie sytuacji i podejmowanie odpowiednich czynności służbowych. Kontrola w perspektywie teoretycznej składa się więc z następujących po sobie faz¹⁸:

- ustalenie stanu postulowanego zgodnego z przepisami prawa stanowiącymi wzorzec dla stanu faktycznego;
- ustalenie stanu faktycznego występującego w jednostce kontrolowanej;
- ustalenie pierwotnych źródeł (przyczyn) niezgodności stanu faktycznego ze stanem postulowanym (ten etap jest najtrudniejszy w ocenie, gdyż występuje ryzyko ustalenia nieprawdziwych przyczyn stanu faktycznego w przypadku zachodzenia dynamicznych zmian w instytucji bądź identyfikacji jedynie symptomów);
- przeprowadzenie takich działań korygujących i naprawczych, aby stan faktyczny był zgodny lub zbliżony ze stanem postulowanym. Podmiot kontrolujący wobec podmiotu kontrolowanego może w tym względzie zastosować zalecenia wskazujące, w jaki sposób uniknąć popełnienia błędów w przyszłości.

Powyższy przegląd umożliwia stworzenie następującej definicji kontroli prowadzonej w sferze publicznej przez inspektorów RIO: kontrola oznacza badanie polegające na ustaleniu stanu faktycznego w JST, porównaniu go ze stanem wymagany, dokonaniu w ten sposób wiążącej oceny na podstawie kryteriów kontroli (legalności, zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, rzetelności, celowości, gospodarności)¹⁹ przez inspektora i w związku z danym wynikiem

¹⁷ K. Adamiecki, *O nauce organizacji*, Warszawa 1985, s. 232.

¹⁸ L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiakowa, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1968, s. 19.

¹⁹ Kryteria ocen kontrolnych zostaną omówione w dalszej części niniejszej pracy.

zastosowaniu lub nie środków, o których mowa w ustawie²⁰. Efekty porównań stanów uprawniają do wyciągnięcia przez inspektora kontroli RIO trzech możliwych wniosków:

- stan faktyczny jest gorszy niż stan przewidziany przez wzorzec prawny (kontrola z zastosowaniem środków przewidzianych w ustawie o RIO: izba ma obowiązek sformułowania wystąpienia pokontrolnego – wymienia się w nim źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiar, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności);
- stan faktyczny jest równy lub zbliżony ze stanem prawnym (kontrola bez zastosowania środków, w profesjolekcie inspektorów kontrola bez uwag);
- stan faktyczny jest lepszy niż stan prawny, postulowany (kontrola, w której również nie stosuje się środków). We wszystkich tych przypadkach z przeprowadzonych kontroli sporządza się protokół, który podpisują inspektor i kierownik kontrolowanej jednostki oraz główny księgowy lub jego zastępca²¹.

1.2. Cele i funkcje kontroli

Kontrola *sensu largo* jest środkiem do realizacji celów, nie zaś wartością autoteliczną. Pytanie o jej cel jest więc kwestią fundamentalną. Każda kontrola ma zindywidualizowane cele szczegółowe, na przykład celem kontroli prawnej będzie weryfikacja jednostki pod względem zgodności jej działań z przepisami prawa. Jednak cele szczegółowe nie stoją w opozycji do celów głównych charakterystycznych dla dobrej kontroli jako takiej. Bolesław Kuc wymienia wśród nich: tworzenie wyższej jakości, unikanie błędów, tworzenie wartości dodanej, radzenie sobie ze zmianą, usuwanie nieprawidłowości i stanów niepożądanych, podniesienie sprawności działań, śledzenie realizacji celów długo- i krótkookresowych, przyspieszenie cykli kontrolnych.

W przypadku RIO ostatnie z wymienionych oznacza optymalizowanie czasu, w jakim inspektorzy przechodzą przez wszystkie fazy postępowania kontrolnego²² z zachowaniem jakości pracy²³. Innymi słowy inspektorzy kontrolę przygotowują wcześniej tak, aby cykl kontrolny był jak najkrótszy. Jednak relatywnie bardzo duża liczba gmin sprawia, że w praktyce przeprowadzenia

²⁰ Ustawa o RIO.

²¹ Art. 9 ust. 2 ustawy o RIO.

²² B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009, s. 45.

²³ J. Kisielnicki, *Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym*, Warszawa 2008, s. 176.

kontroli kompleksowej, przy obecnym stanie kadrowym izb, nie można realizować częściej niż zgodnie z ustawowym wymogiem co najmniej raz na cztery lata²⁴.

Ponadto inspektorzy RIO, przygotowując się do kontroli, określają jej cele oraz konieczne do ich osiągnięcia tzw. sprawdziany. Czynności te niezbędne są do osiągnięcia celów wynikających z punktu 3.9. standardów kontroli opracowanych jako załącznik do uchwały nr 6/06 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych²⁵. W praktyce oznacza to przygotowanie przez inspektorów notatki przedkontrolnej, w której zawiera się informacje o dotychczasowych sprawozdaniach finansowych oraz notatki służbowej dotyczącej skarg i pism na podstawie danych pobranych z wydziału informacji, analiz i szkoleń²⁶.

Sprawozdawczość samorządów należy ujmować szeroko, nie tylko jako formę przekazu informacji dotyczących sytuacji finansowej oraz pozafinansowej (audyt jakości), ale także jako informowanie w kontekście długofalowych i krótkofalowych celów kontroli. Prawdłowo prowadzona sprawozdawczość ma za zadanie pogłębiać zaufanie obywateli do organów samorządowych. Oznacza to, że docelowo system sprawozdawczy powinien być tak skonstruowany, aby był w coraz większym stopniu transparentny i zrozumiały nie tylko dla inspektora kontroli, ale dla każdego obywatela²⁷.

Wspólnym mianownikiem celów kontroli jest ustalenie, co planuje osiągnąć – zazwyczaj ocenić, czy działania są zgodne z zamierzeniami. Wszelkie działania kontrolne powinny być podejmowane tylko wtedy, gdy służą bezpośrednio lub pośrednio realizacji celów kontroli. Działania zbędne zostają wyeliminowane. W ten sposób redukuje się koszty działań przy równoczesnym osiągnięciu celów, zasada minimalizacji kosztów kontroli zostaje spełniona²⁸.

Cele kontroli są realizowane poprzez zadania, które w literaturze z zakresu zarządzania określa się pojęciem funkcji²⁹.

Kuc w sposób syntetyczny rekomenduje cztery podstawowe funkcje. Pierwsza z nich to funkcja informacyjna (zwana też funkcją sygnalizacyjną, doradczą, ostrzegawczą). Inspektorzy kontroli z RIO systematycznie, a w sprawach ważkich

²⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.; wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

²⁵ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

²⁶ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

²⁷ R. Piłarski, *Sprawozdanie Rb-N jednostek sektora finansów publicznych*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-sprawozdanie-rb-n-jednostek-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 22.04.2022).

²⁸ S. Kałużny, T. Zawadzak, *Kontrola gospodarcza w jednostkach budżetowych*, Warszawa 1999, s. 80.

²⁹ B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania...*, op. cit.

bezwzględnie, informują właściwych pracowników samorządowych o rzeczywistych lub potencjalnych nieprawidłowościach i uchybieniach w jednostkach samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia kontroli mogą występować dwa podstawowe rodzaje nieprawidłowości: stan faktyczny nie jest zgodny z normami lub norma jest nieaktualna lub/i nieprawidłowa, a działanie w zgodzie z wadliwymi normami przyczynia się do zaistnienia niezgodności z prawem³⁰. Kontrola dostarcza tzw. recept na poprawienie norm, na przykład w przypadku kontroli prowadzonych przez RIO modyfikacji mogą ulec wadliwe uchwały i zarządzenia organów samorządu. Zmiana norm jest zwykle procesem bardziej skomplikowanym niż przystosowanie do nich stanu faktycznego. Sytuacja jeszcze bardziej się komplikuje, gdy norma obowiązuje wiele zróżnicowanych jednostek kontrolnych³¹.

Ustawodawca nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej³² w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Czynności informacyjne realizowane są poprzez wydawanie biuletynów oraz informatorów, organizowanie seminariów i szkoleń. Działalność ta może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa³³.

Funkcji informacyjnej nie poświęca się należytej uwagi w opracowaniach naukowych, w przeciwieństwie do dość powszechnie opisywanych funkcji nadzorczej i kontrolnej. Nie wykorzystuje się jej też w praktyce działania organów państwa³⁴. Według Janusza Kota dla parlamentarzystów już w momencie uchwalania ustawy normującej zakres działalności izb to właśnie działalność informacyjna miała być „motorem rozwoju kadr samorządowych i gwarancją zgodnej z prawem gospodarki finansowej gmin”³⁵.

Druga funkcja kontroli – edukacyjna (zwana też wychowawczą, wychowawczo-dydaktyczną, instruktazową) – podpowiada właściwe działania zgodne

³⁰ K. Wierzbicki, *Kontrola wewnętrzna w podstawowych jednostkach gospodarczych. Poradnik organizacyjny-metodyczny*, Zielona Góra 1998, s. 25–26.

³¹ L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000, s. 28.

³² Art. 1 ust. 4 ustawy o RIO.

³³ *Ibid.*

³⁴ Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Opinia jako forma działania regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007; J. Salachna, *Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.

³⁵ J. Kot, *Działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] B. Cybulski, S. Sroki (red.), *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, Wrocław 2003, s. 147.

z przyjętymi kryteriami. Kontrolerzy często sugerują wprowadzenie działań korygujących i naprawczych. Ponadto RIO ma obowiązek sformułowania wystąpienia pokontrolnego. W nim wymienia się osoby odpowiedzialne za przyczynę nieprawidłowości oraz wnioski ukierunkowane na ich eliminację³⁶. Na podstawie przeprowadzonych badań własnych zaobserwowano, że instruktaż może polegać też na właściwej interpretacji przepisów.

Trzecia funkcja – zapobiegawcza – zwana jest też funkcją profilaktyczną, prewencyjną, ochronną. Profilaktyka ma ustrzec organizację przed stanami niepożądanymi. Prewencyjne działania kontroli są rezultatem wyciągnięcia wniosków pokontrolnych oraz podjęcia określonych czynności korygujących lub/i naprawczych zapobiegających nieprawidłowościom w przyszłości. Mogą one dotyczyć wadliwej metody czy techniki wykonania pracy.

Układ kontrolujący-kontrolowany stwarza warunki występowania działań profilaktycznych. Więcej pracowników samorządowych wykonuje swoje obowiązki zgodnie z procedurami pod presją ewentualnej kontroli, na przykład wewnętrznej (instytucjonalna, funkcjonalna). Bardzo często w samorządzie funkcjonuje też komórka kontrolna do spraw finansowych. Jak pokazują wyniki badań własnych, dzięki swojemu doświadczeniu zawodowemu inspektorzy często zmieniają pracę, przenosząc się właśnie do pionu kontrolnego w jednostkach samorządu terytorialnego³⁷.

Wreszcie czwarta funkcja to funkcja inspirująca (zwana też pobudzającą, kreatywną). Kontrola polega bowiem na wywarciu pożądanego wpływu na podmioty kontrolowane i często pobudza do proefektywnościowego podejścia do pracy. Już sama świadomość jej wystąpienia skłania do wykonywania pracy w sposób staranny lub chociaż zgodny z normami. Działalność szkoleniowa RIO powiązana jest więc również z funkcją inspirującą. Szkolenia realizowane są na podstawie opracowywanego corocznie planu. Inspiracją dla ich tematyki są sugestie uzyskiwane od pracowników samorządowych, inspektorów kontroli RIO i innych zainteresowanych osób³⁸.

1.3. Rodzaje kontroli

Celem podrozdziału jest ukazanie kontroli w różnych wymiarach na podstawie kryteriów czasu realizacji oraz umiejscowienia. Taka klasyfikacja kontroli nie spełnia wymogu rozłączności, dlatego różne typy kontroli mogą występować

³⁶ Art. 9 ust. 2 ustawy o RIO.

³⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

³⁸ J. Kot, *Działalność szkoleniowa...*, op. cit., s. 160.

w co najmniej dwóch klasyfikacjach, na przykład kontrola instytucjonalna przynależy zarówno do kontroli egzogenicznej, jak i endogenicznej.

1.3.1. Kontrola a kryterium czasu realizacji

Kontrolę dzieli się ze względu na kryterium czasu realizacji (moment podjęcia kontroli). Wyróżnia się trzy rodzaje: kontrolę uprzednią (zwaną inaczej: *ex ante*, prospektywną, prewencyjną, wstępną, zapobiegawczą, zasilania), kontrolę następną (*ex post*, końcową, powykonawczą, rezultatów), kontrolę bieżącą (faktyczną, międzyoperacyjną).

Celem kontroli uprzedniej jest ustrzeżenie się od popełnienia błędu, przewiduje ona potencjalne problemy na podstawie dostępnych informacji pochodzących co najmniej z dwóch niezależnych i zaufanych źródeł. Ma ona odpowiedzieć na pytanie, czy zaplanowane zasoby są wystarczające do przeprowadzenia działań. Walorem kontroli prewencyjnej jest jej oddziaływanie jeszcze przed podjęciem potencjalnie mylnej decyzji³⁹.

W dodatku celem kontroli wstępnej jest też zapobiegnięcie podjęcia decyzji sprzecznej z normami prawnymi. Składy orzekające RIO opiniują na przykład wieloletnie prognozy finansowe (i inne projekty aktów finansowych), które należy rozpatrywać tylko łącznie z projektem uchwały budżetowej⁴⁰.

Następnym rodzajem jest kontrola bieżąca, która bada procesy w trakcie ich realizacji. Należy jednak od razu zaznaczyć, że RIO nie prowadzi takiego rodzaju kontroli, ponieważ jest w stosunku do JST organem zewnętrznym. Kontroli bieżącej dokonuje się, podobnie jak w pozostałych prezentowanych rodzajach kontroli, aby zweryfikować, czy czynności i procesy przebiegają zgodnie z planem-wzorcem, a także z innymi przyjętymi kryteriami ocen kontrolnych (gospodarności, legalności, celowości, rzetelności, sprawności, oszczędności, jawności). Przyjęte wskaźniki monitorują odchylenia od wzorca. Decyzja o zatrzymaniu procesu (czy czynności) i podjęciu działań korygujących leży w gestii pracownika.

Kontrola *ex post* polega na analizie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w przeszłości. Jest ona dokonywana w formie opiniodawczej w zakresie kwot długu. Opinia negatywna RIO w tym przypadku ma charakter wiążący dla JST. Musi ona dokonać zmian w kwocie długu, gdy naruszono między innymi dopuszczalny limit zadłużenia⁴¹.

³⁹ S. Kałużny, *Skuteczne kierowanie przedsiębiorstwem. Techniki osiągania sukcesu*, Warszawa 1996, s. 119–120.

⁴⁰ J. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne”, nr 10/2010, s. 38.

⁴¹ *Ibid.*, s. 39.

Mankamentem kontroli *ex post* jest koncentrowanie się w głównej mierze na przeszłych wydarzeniach, z których co prawda próbuje się wyciągnąć wnioski na przyszłość, jednak funkcja prognostyczna obciążona jest sporym ryzykiem, wynikającym ze zmieniających się warunków otoczenia organizacji publicznej. Z tego powodu wnioski z kontroli brane są pod uwagę w planach krótkookresowych (maksymalnie rocznych) organizacji o stabilnym otoczeniu, gdzie konkurencja jest mała lub jej brak. Na przykład w administracji rządowej i samorządowej lub w przypadku małych organizacji, które elastycznie dostosowują się do zmieniających się potrzeb na rynku.

W ramach kontroli *ex post* występuje jeszcze kontrola sprawdzająca. Przeprowadza się ją w celu powtórzenia kontroli poprzedniej. Jest to tzw. „superkontrola” (kontrola kontroli) wykonywana przez organ wyższego rzędu. Analizuje zarówno zakres działań kontroli poprzedniej, jak i ocenia jakość pracy kontrolerów – podczas niej może dojść do zmiany wydanej wcześniej decyzji. Kontrola uzupełniająca (komplementarna) skupia się na wybranym problemie, który nie został wyjaśniony w wyniku kontroli wcześniejszej⁴². RIO przeprowadza kontrolę sprawdzającą, polegającą na sprawdzeniu wykonania wniosków pokontrolnych.

W kontroli (uprzedniej, bieżącej, następnej) zachodzi potrzeba zachowania optymalizacji działań. Nie tylko dlatego, że koszty kontroli mogą przewyższać jej opłacalność. Nadmierna kontrola osłabia odpowiedzialność, gasi inicjatywę, zabija samodzielność wykonawców, co występuje wtedy, gdy u pracowników samorządowych utrwała się przekonanie, że i tak kontrola poprawi plan w razie błędów, więc nie warto zbytnio się przykładac do projektowania⁴³.

1.3.2. Kontrola a kryterium umiejscowienia

W administracji publicznej można wyróżnić dwuczłonowy podział kontroli na wewnętrzną (inaczej zwaną: endogeniczną, wewnątrzadministracyjną, zarządzającą) oraz zewnętrzną (inaczej zwaną egzogeniczną). Kontrola – w rozumieniu potocznym – błędnie kojarzy się tylko jako dozór sprawowany przez podmioty zewnętrzne.

Kontrola endogenna jest jednym z elementów znajdujących się w ramach struktury określonej instytucji⁴⁴. Pociąga to za sobą stosunek podporządkowania i zależności wynikający choćby z prawa pracy. Na takiej relacji cierpi bezstronność i niezależność kontroli. Zgodnie z art. 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r.

⁴² L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa...*, op. cit., s. 52.

⁴³ *Ibid.*, s. 50.

⁴⁴ D. Dębski, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw*. Cz. 2, Warszawa 2007, s. 351–353.

o finansach publicznych⁴⁵ odpowiedzialność za zapewnienie kontroli zarządczej należy do obowiązków: ministra w kierowanych przez niego działach, organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu JST) i kierownika jednostki (np. dyrektora szpitala). W administracji rządowej kontrola wewnętrzna jest sprawowana przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów poszczególnych resortów oraz wojewodę⁴⁶. Warto zaznaczyć, że regionalne izby obrachunkowe również podlegają kontroli wewnętrznej ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W rozdziale poświęconym rekrutacji znajduje się analiza przypadku dotyczącego sprawdzenia procedur naboru w RIO przez wspomniane ministerstwo.

Należy zauważyć, że kontrola egzogeniczna posiada całkowitą odrębność prawną i faktyczną. Podmiot kontrolowany jest samodzielny i niezależny od podmiotu przeprowadzającego kontrolę. Przykładami takich podmiotów są właśnie regionalne izby obrachunkowe, ale również Najwyższa Izba Kontroli, urzędy skarbowe, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

1.4. Kryteria ocen kontrolnych w sferze publicznej

Kryterium, w sensie etymologicznym, wywodzi się z greckiego słowa *kriterion* oznaczającego umiejętność rozsądzenia, rozróżniania. Synonimami słowa „kryterium” są: „miernik”, „sprawdzian”, „probierz”. Kryterium „jest to czynnik, na podstawie którego dokonujemy oceny”⁴⁷, stąd kryteria kontroli są miernikami w ocenie kontrolowanego działania⁴⁸. Pojęcie kryterium kontroli nie zostało zdefiniowane w prawie polskim⁴⁹, jednakże normatywny układ odniesienia mogą stanowić tu wzorce oraz standardy.

⁴⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2021 poz. 305 z późn. zm.).

⁴⁶ R. Szostak, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych – charakterystyka ogólna*, „Kontrola Państwowa”, nr 5/2010, s. 4–8.

⁴⁷ J. Miodek, *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, nr 4/2002, s. 7.

⁴⁸ S. Kałużny, *Kontrola w banku. Poradnik dla kontrolerów oraz kadry kierowniczej*, Warszawa 1995, s. 30.

⁴⁹ J. Strzelecki, *Kontrola administracji publicznej. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Płock 2003, s. 13.

Ocena kontrolerska formułowana jest zazwyczaj na podstawie kryteriów, które w pewnym stopniu redukują subiektywizm, choć go zupełnie nie eliminują. Całkowita obiektywizacja procesu oceny przy obecnym stanie wiedzy nie jest możliwa.

Podczas swojej pracy kontroler jest w stanie względnie obiektywnie ocenić, czy podejmowane działania jednostki kontrolowanej przyczyniają się do osiągnięcia wyznaczonych przez nią celów⁵⁰. Na przykład: Jeżeli gmina „X” po raz trzeci w danym roku zleca malowanie wszystkich przystanków autobusowych i tramwajowych, to inspektorzy mogą wykazać bezcelowość takich działań, które najczęściej są jednak zgodne z kryterium legalności⁵¹.

1.4.1. Legalność jako kryterium ocen kontrolnych

Jednym z najważniejszych oraz powszechnie stosowanych kryteriów kontroli jest ocena zgodności z prawem. Aspekt legalności stanowi warunek niezbędny, lecz niewystarczający do kompleksowej oceny działalności organizacji publicznej. Jeżeli organizacja nie działa zgodnie z zasadami *lege artis*, analiza z perspektywy innych kryteriów staje się bezcelowa. Priorytetem instytucji jest funkcjonowanie zgodnie z precyzyjnie określonymi regulacjami. Działając w zgodzie z prawem, organizacja publiczna buduje i podtrzymuje swoją legitymację społeczną, umożliwiając efektywne pełnienie swojej funkcji w służbie obywatelom. Jednak spełnienie kryterium legalności nie zawsze oznacza realizację pozostałych mierników (celowości, gospodarności)⁵².

RIO kontroluje gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne na podstawie kryterium zgodności z prawem⁵³ i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Jak wynika *implicite* z ustawy, dla kryterium legalności wzorcem jest zgodność z obowiązującym prawem. RIO nie może kontrolować gospodarki finansowej JST za pomocą innego kryterium, bowiem w polskim porządku prawnym w zakresie wykonania zadań własnych jednostek kontrolowanych nie można stosować kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności⁵⁴. Inaczej rzecz się ma w odniesieniu do kontroli przeprowadzonej w kwestii wykonania zadań administracji rządowej przez samorząd.

⁵⁰ Kryterium celowości zostanie szczegółowo omówione w dalszej części niniejszej pracy.

⁵¹ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

⁵² J. Nagórny, *Interpretacja pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone kryteriom kontroli Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji RP i ustawy o NIK*, s. 10, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1755.pdf> (dostęp: 25.02.2019), s. 10.

⁵³ Art. 5 ust. 1 ustawy o RIO.

⁵⁴ K. Wierzbicki, *Kontrola wewnętrzna...*, op. cit., s. 29.

1.4.2. Celowość jako kryterium ocen kontrolnych

Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności⁵⁵.

„Celowy” oznacza: świadomy (umyślny, zamierzony) oraz posiadający właściwy stosunek nakładów do efektów. W drugim znaczeniu pojęcie to jest bliskie określeniu „gospodarny”. Oznacza to, że przy analizie porównawczej nakładów do efektów należy również uwzględnić kontekst wydarzeń.

Kryterium celowości polega na analizie zgodności działań jednostki kontrolowanej z zaplanowanymi przez nią celami. Działania mają wbudowany w sobie cel. Wewnętrzny nie zawsze pokrywa się z zaplanowanym. Zgodnie z oceną prakseologiczną działania celowe są *ex ante*, stąd wynikają trudności w orzekaniu o nich. Realizacja tych działań zawsze jest obarczona niepewnością. Cele jednostek kontrolowanych muszą pozostawać w zgodzie z działalnością statutową, harmonogramami, planami i regulaminami.

Przedmiotem kontroli mogą być działania w trakcie realizacji lub/i zakończone. Jednostka kontrolowana jest oceniana z punktu widzenia zarówno celów częściowych, jak i głównych. Rozbicie celów uzasadnia się często długofalowością projektów – częściowe są środkami do realizacji celów głównych. Ocena tych pierwszych dokonuje się w układzie odniesienia do drugich. Dlatego, by można było kontrolować stopień realizacji celów głównych, w perspektywie projektów długofalowych niezbędne są cele częściowe⁵⁶.

Cele organizacji publicznej nie zawsze muszą być zaplanowane przez nią samą, czasami są konsekwencją spełnienia wymogów prawnych. Wówczas organ kontrolujący skupia się na ocenie spełnienia przez jednostkę kontrolowaną części jej zadań, w tym wypadku kryterium legalności nakłada się na kryterium celowości⁵⁷.

Ocena jednostki kontrolowanej z punktu widzenia celowości może następczać wielu trudności. Interpretacyjna różnorodność tego kryterium rodzi nieporozumienia. Kryterium celowości odwołuje się nie tylko, jak już wspomniano, do zadań statutowych organizacji, ale również do dobra wspólnego społeczności. RIO bada zgodność wykorzystania dotacji celowych z ich przeznaczeniem.

⁵⁵ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o RIO.

⁵⁶ B. Kaczmarek, C. Sikorski, *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Łódź 1998, s. 53.

⁵⁷ Z. Dobrowolski, *Ciągłość i zmiana. Naczelné organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Studium porównawcze*, Zielona Góra 2008, s. 23.

Kryterium celowości bazuje na legalności czy też gospodarności⁵⁸, z tego powodu w piśmiennictwie naukowym czasami podważa się zasadność jego wyodrębnienia. Jednak swym zakresem wykracza ono poza kryterium legalności. Kontrola może oceniać decyzje fakultatywne jednostki kontrolowanej nieuregulowane przez przepisy prawa – zaliczają się do nich decyzje polityczne jednostki⁵⁹. Nadużywanie tego kryterium przez inspektorów kontroli prowadzi jednak do naruszenia samodzielności JST.

1.4.3. Rzetelność jako kryterium ocen kontrolnych

Kryterium rzetelności to zespół czynników umożliwiający kontrolerowi orzekanie o sumienności, bezinteresowności, solidności (uczciwości, obowiązkowości, dokładności, prawdziwości) działań pracowników jednostki kontrolowanej⁶⁰.

Stanowi ono polski fenomen, gdyż nie znajduje odpowiednika w zagranicznym ustawodawstwie⁶¹, dodatkowo odnosi się wyłącznie do jednostek publicznych. Kryterium rzetelności dotyczy zarówno przedmiotu, jak i podmiotu.

Kontroli w tym zakresie podlega na przykład określenie zgodności dokumentów (na przykład: księgowych, ewidencyjnych, sprawozdawczych) ze stanem faktycznym⁶² oraz staranność w wykonywaniu procesu dokumentacyjnego.

W aspekcie behawioralnym kontrola rzetelności dotyczy także pracowników jednostki – skutków ich działań bądź ich zaniechania. Analiza rzetelności urzędników wychodzi poza zakres kontroli aktów prawnych (regulaminów wewnętrznych, harmonogramów). Pracownik samorządowy, działając w imieniu państwa, jest zobligowany do przestrzegania norm etycznych, na przykład w kwestii poszanowania godności obywatela. Odpowiedzialny jest za słowo, powinien też zabiegać o interesy obywatela. Działanie rzetelne koncentruje się na esencji problemu, jego najprostszym rozwiązaniu i wyrasta z fachowej wiedzy urzędnika oraz woli pomocy klientowi.

1.4.4. Gospodarność jako kryterium ocen kontrolnych

Istotą kryterium gospodarności (efektywności, ekonomiczności; inaczej zwanego zasadą gospodarnego działania, zasadą racjonalnego gospodarowania)

⁵⁸ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 232.

⁵⁹ M. Niezgódka-Medek, *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone kryteriom kontroli najwyższej izby kontroli w świetle konstytucji RP i ustawy o NIK*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1755.pdf> (dostęp: 25.02.2019), s. 30–31.

⁶⁰ J. Miodek, *Ekspertyza na temat interpretacji...*, op. cit., s. 6.

⁶¹ M. Niezgódka-Medek, *Ekspertyza prawna interpretacji...*, op. cit., s. 28.

⁶² S. Kałużny, *Leksykon kontroli*, Warszawa 2002, s. 61.

jest ekonomiczność działania przy minimum nakładów. Definiuje się je jako maksymalizację efektów, ukazuje więc współzależność między nakładami a efektami⁶³. Jednak w praktyce kontroli w ramach kryterium gospodarności kładzie się akcent na maksymalną realizację celów (efektów) przy określonych środkach (nakładach) lub jako stopień oszczędności nakładów – efekty osiągnięto przy minimalnych nakładach. Poprawę gospodarności można więc uzyskać na dwa sposoby – zmniejszając nakłady przy zachowaniu tych samych efektów lub uzyskując za pomocą tych samych nakładów więcej efektów⁶⁴.

Gospodarność w rozumieniu szerokim jest postawą moralną pracowników w organizacji; oszczędność jest pojęciem węższym, odnoszącym się raczej do środków pieniężnych. Do katalogu negatywnej gospodarności zalicza się marnotrawstwo zasobów organizacji publicznej, przejawiające się w rozrzutnym wydatkowaniu środków publicznych⁶⁵.

Chociaż kryteria legalności, celowości, rzetelności i gospodarności w ocenie kontrolnej w polskim prawie obowiązują od 1919 r.⁶⁶, nie posiadają precyzyjnego znaczenia w prawie. Jednolite kryteria ocen są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do przeprowadzenia skutecznej kontroli w jednostce. Kontrolowany i kontroler muszą mieć wspólne rozeznanie, jak w praktyczny sposób stosować kryteria, stąd wynika konieczność ich konkretyzacji wobec danej organizacji publicznej.

Kryteria ocen kontrolnych są fundamentem dla tworzącego się systemu kontroli w organizacji publicznej. By były skuteczne, muszą być dopasowane do potrzeb organizacji i społeczeństwa. Można wyróżnić następujące cechy skutecznych systemów kontroli: oszczędność, zrozumiałość, elastyczność, szybkość i skuteczne podejmowanie działań korygujących, różnorodność i racjonalność kryteriów, skupienie uwagi na wyjątkach, strategiczna lokalizacja⁶⁷.

W demokracji władza publiczna łączy się z kontrolą, której zadaniem jest pełnienie funkcji podporządkowanej. Administracja samorządowa odpowiada za stan lokalnych spraw publicznych, przejawia się w różnorodnych wymiarach życia polityczno-społeczno-gospodarczo-kulturalnego. Realizacja tak szerokiego zakresu funkcji własnych samorządu podlega ocenie pod kątem legalności, zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie realizacji zadań administracji rządowej obejmuje także kryterium celowości,

⁶³ Z. Rola i in., *Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządowych. Testy kontroli. Materiały szkoleniowe*, RIO, Lublin 2002, s. 48.

⁶⁴ Z. Dobrowolski, *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów 2004, s. 30.

⁶⁵ J. Nagórny, *Interpretacja pojęć...*, *op. cit.*, s. 12–13.

⁶⁶ J. Miodek, *Ekspertyza na temat interpretacji...*, *op. cit.*, s. 7.

⁶⁷ B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania...*, *op. cit.*, s. 55.

rzetelności, gospodarności przez wyspecjalizowany organ kontroli i nadzoru, jakim jest RIO.

Wskazane powyżej kryteria są jedynie podstawowymi wyznacznikami, które rzutują na ocenę działalności administracji samorządowej. Ze względu na złożoność jednostek kontrolowanych i różnorodność ich działań istnieje wiele szczegółowych kryteriów ocen kontrolnych (czasu realizacji, umiejscowienia), a co za tym idzie – wyodrębniających się dzięki nim rodzajów kontroli (*ex ante*, bieżąca, *ex post*; wewnętrzna i zewnętrzna)⁶⁸. Oprócz kryteriów, według których kontrola powinna być przeprowadzana, istnieją również standardy prawidłowej kontroli (będzie o nich mowa w rozdziale poświęconym rekonstrukcji wykonywanej kontroli kompleksowej).

Kontrola finansowa jest wewnętrzną właściwością administracji samorządowej od początku procesu kształtowania się administracji publicznej. Wewnętrzna czy zewnętrzna jest elementem koniecznym sprawnego i skutecznie zarządzanego samorządu terytorialnego i działa niezależnie od tego, czy jest to podmiot publiczny czy prywatny⁶⁹.

1.5. Miejsce w sferze publicznej i charakter ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych

Kontrola państwowa jest jednym z ogniw kontroli w sferze publicznej ogóle. Termin „kontrola państwowa” jest określeniem problematycznym z powodu poli-semantycznego jego znaczenia. Kontrola państwowa *sensu stricto* jest w polskiej tradycji silnie związana z Najwyższą Izbą Kontroli jako głównym reprezentantem systemu kontroli w Polsce⁷⁰. Kontrolę państwową *sensu largo* najprościej jest zdefiniować jako pewien rodzaj kontroli wykonywanej przez organy państwowe.

Jacek Jagielski opisuje strukturę kontroli administracji publicznej na podstawie kryterium przynależności do aparatu administracyjnego. Kontrola zewnętrzna znajduje się poza systemem administracji publicznej. W ramach tego segmentu występują następujące instytucje kontroli: kontrola parlamentarna, TK, TS, RPO, NIK, kontrola sądowa, PIP, GİODO, kontrola obywatelska (społeczna). Kontrola wewnątrzadministracyjna znajduje się w ramach systemu administracji publicznej. Do tego segmentu autor włącza następujące instytucje kontroli, które dodatkowo dzielą się na podsegmenty: kontrola ogólnoadministracyjna (rządowa, resortowa, terenowa w ramach administracji rządowej,

⁶⁸ M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus”, nr 13/2018, s. 89–102.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 68.

w administracji samorządowej, w tym RIO). Kontrola specjalistyczna dzieli się na: kontrolę inspekcji specjalnych (nadzorów i dozorów), wykonywaną przez niektóre organy centralne i finansową. Drugi podsegment nazywa się kontrolą prokuratorską. Ostatnim segmentem jest kontrola wewnętrzna w jednostkach organizacyjnych administracji publicznej⁷¹.

Jak słusznie zauważa Bartosz Majchrzak⁷², powyższy dwuczłonowy podział może budzić wątpliwości, zwłaszcza wobec RIO, które Grażyna Szpor⁷³ zalicza do kontroli wewnętrznej administracji publicznej, a Jadwiga Glumińska-Pawlic⁷⁴ i Jacek Jagielski⁷⁵ do zewnętrznej kontroli administracji publicznej. Rozziew klasyfikacyjny może wynikać z niezaliczenia izb do aparatu administracyjnego przez niektórych autorów⁷⁶. Za ulokowaniem RIO w zewnętrznej kontroli administracji publicznej przemawia zakres pełnionych funkcji i przysługujące w związku z tym kompetencje⁷⁷.

Analizując klasyfikacje systemu kontroli administracji publicznej, można wyciągnąć wniosek, że regionalne izby obrachunkowe nie stanowią części administracji rządowej⁷⁸. Pozycja RIO w systemie kontroli sprawia też, że nie są one częścią administracji samorządowej (podlegałyby wówczas w pewien sposób JST)⁷⁹. Przytoczone klasyfikacje pokazują, że RIO są częścią szerszego systemu kontroli państwowej, który obejmuje swym zakresem podmiotowym sektor publiczny (administrację: samorządową, rządową, instytucje państwowe), prywatny oraz trzeci sektor. W zakresie przedmiotowym kontrola państwowa dotyczy tych jednostek, które dysponują środkami publicznymi⁸⁰.

⁷¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 83–84.

⁷² B. Majchrzak, *Analiza pracy regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych*, Warszawa 2018, s. 6.

⁷³ G. Szpor, *Kontrola administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 305–315.

⁷⁴ J. Glumińska-Pawlic, *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność?* [w:] R. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2013, s. 139.

⁷⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, op. cit., s. 83–84.

⁷⁶ Tak właśnie czynią Glumińska-Pawlic i Jagielski.

⁷⁷ Funkcje RIO zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁷⁸ A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, Sulechów 2006.

⁷⁹ R. Wąsowska, *Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, praca doktorska, Lublin 2019.

⁸⁰ Z. Dobrowolski, *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, op. cit., s. 41.

Ulokowanie izb poza administracją rządową i samorządową stanowi o ich odrębności, ale też tworzy, w zakresie spraw finansowych, jakościowo różny od nadzoru ogólnego (Prezesa Rady Ministrów czy wojewodów) status administracyjnoprawny tego organu. Konsekwencją statusu RIO jest idea samodzielności i niezależności w wykonywaniu przez ten organ zadań ustawowych. W związku z tym RIO należy zaklasyfikować jako zdecentralizowany, nadzorczo-kontrolny organ władzy publicznej, więc izby są unikalne, ale mają też hybrydowy charakter ze względu na pełnione funkcje, które zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału⁸¹.

1.6. Zadania regionalnych izb obrachunkowych

Regionalne izby obrachunkowe⁸² są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. Pierwszy zapis o RIO znalazł się w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r.⁸³, jednak faktycznie zostały one powołane do istnienia dopiero od 1 stycznia 1993 r.⁸⁴ Izby sprawują nadzór nad działalnością JST w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych.

Regionalne izby obrachunkowe w ramach swojej działalności obejmują zasięgiem terytorialnym szesnaście województw – po jednej izbie dla województwa.

1.6.1. Kolegium izby

Od 1 lipca 2005 r.⁸⁵ jedynym organem izby jest kolegium, w skład którego wchodzi prezes jako przewodniczący kolegium oraz pozostali członkowie⁸⁶. Zasięg

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Struktura organizacyjna izby*, <http://www.krakow.rio.gov.pl/p,75,struktura-organizacyjna> (dostęp: 22.07.2022).

⁸³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, *op. cit.*

⁸⁴ Ustawa o RIO.

⁸⁵ Art 196 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. 2005 nr 14, poz. 114 z późn. zm.) wprowadza po raz pierwszy tylko jeden organ w RIO. We wcześniejszym stanie prawnym drugim organem była komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która utraciła status organu.

⁸⁶ A. Śniecikowska, *RIO jako organ kontroli w partnerstwie publiczno-prywatnym*, <https://www.prawo.pl/samorzad/rio-jako-organ-kontroli-w-partnerstwie-publiczno-prywatnym,105973.html> (dostęp: 22.07.2022).

terytorialny i liczba nadzorowanych podmiotów stanowią wyznacznik powoływanych w danym województwie członków kolegium⁸⁷.

Członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa RIO, zgłoszony po uzyskaniu opinii danego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, w obecności co najmniej połowy jego składu. Członkowie kolegium muszą spełniać obligatoryjne kryteria, o których mowa w ustawie o RIO⁸⁸, a zatem posiadać pełną zdolność do czynności prawnych, obywatelstwo polskie i korzystać z pełni praw publicznych, posiadać wykształcenie wyższe prawnicze, administracyjne, ekonomiczne (lub stopień naukowy w jednej z tych dyscyplin). Istotnym kryterium w ocenie doświadczenia zawodowego jest posiadanie przez kolegiantów co najmniej czteroletniego stażu pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego (lub finansów publicznych). Ponadto członek kolegium nie może być skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej⁸⁹. Kandydatów wyłania się w drodze konkursu⁹⁰ w przypadku wakatu na stanowisko etatowego członka albo upływu 6-letniej kadencji pozaetatowego członka kolegium lub wakatu po nim⁹¹.

Kandydaci⁹² przystępujący do konkursu na członka izby powinni posiadać ogólne predyspozycje, takie jak umiejętność prowadzenia dyskusji, wyrażania myśli w sposób precyzyjny i logiczny oraz trafność doboru argumentów w zakresie obowiązujących przepisów prawa⁹³ dotyczących regionalnych izb obrachunkowych.

Kolegiani, jak potocznie nazywa się członków kolegium RIO⁹⁴, w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego (rada

⁸⁷ Załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. 2004 nr 167, poz. 1747).

⁸⁸ Kryteria są zawarte w art. 15 ust. 8 ustawy o RIO.

⁸⁹ Ustawa o RIO.

⁹⁰ Art. 15a ustawy o RIO.

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. nr 130, poz. 1396 z późn. zm.).

⁹² *Ibid.*

⁹³ Zwłaszcza w zakresie prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego, finansów publicznych, w tym prawa podatkowego i prawa zamówień publicznych. Na podstawie § 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu..., *op. cit.*

⁹⁴ Z uwagi na brzmienie art. 15 ust. 7 ustawy o RIO.

gminy, powiatu, sejmik województwa) zgłaszają kandydatów na członków kolegium izby⁹⁵. Jest to bardzo istotne kryterium w procesie rekrutacji, bowiem połowę składu kolegium winni stanowić kandydaci samorządowi⁹⁶. W związku z tym istnieją stanowiska kolegiantów tzw. samorządowych, w przypadku których konkurs jest kierowany tylko do kandydatów zgłoszonych przez organy stanowiące JST⁹⁷.

Członkowie kolegium dzielą się na etatowych i nieetatowych. Wyżej wymienione wymagania obowiązują kandydatów do obu tych grup. Po powołaniu etatowego członka kolegium przez premiera prezes RIO zobowiązany jest niezwłocznie nawiązać z nim stosunek pracy z powołania na czas nieokreślony. Natomiast pozaetatowe członkostwo w kolegium nie wiąże się z zatrudnieniem w izbie, choć w takim przypadku nie ma regulacji prawnych zabraniających nawiązanie stosunku pracy na innym stanowisku w RIO. Jednak może to ograniczyć niezależność kolegianta, a jest ona wymogiem piastowania tej funkcji. Warto dodać, że etatowego członka kolegium łatwiej jest odwołać, gdyż dokonuje tego prezes RIO, natomiast nieetatowego przed upływem jego kadencji może odwołać wyłącznie premier na podstawie przesłanek obligatoryjnych zawartych w ustawie o RIO⁹⁸. Po 6 latach funkcja nieetatowego kolegianta kończy się z mocy prawa. W literaturze przedmiotu realizacja tej samej treści pracy, choć z różnym obciążeniem, w ramach kolegium izby nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla zróżnicowania sposobu odwołania etatowego i nieetatowego członka⁹⁹.

Do wyłącznych kompetencji kolegium należą m.in.: ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego¹⁰⁰ oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń¹⁰¹. Organ ten rozpatruje odwołania od opinii wydanych przez skład

⁹⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁹⁶ M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe...*, *op. cit.*, s. 450.

⁹⁷ W myśl rozporządzenia § 5 ust. 2 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu..., *op. cit.*: „W przypadku ogłoszenia konkursu na kandydata na stanowisko członka kolegium zgłaszanego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, oferty kandydatów zawierające dokumenty określone w ogłoszeniu o konkursie składają tylko organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w ciągu 30 dni od dnia ukazania się ogłoszenia”.

⁹⁸ Art. 15 ust. 9 ustawy o RIO.

⁹⁹ R. Wąsowska, *Administracyjnoprawny status regionalnych izb...*, *op. cit.*, s. 252–256.

¹⁰⁰ Ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku, o którym mowa w art. 240 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

¹⁰¹ Orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o RIO.

orzekający w zakresie: projektów uchwał budżetowych JST składanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów¹⁰²; informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; sprawozdań z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia JST i objaśnieniami¹⁰³. Do jego zadań należy też uchwalanie regulaminu organizacyjnego¹⁰⁴ oraz wniosków izby, przyjmowanie sprawozdań w zakresie budżetu, ramowego planu jej pracy oraz działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej, a także opiniowanie m.in. wyboru kandydata na prezesa RIO. Ponadto kolegium rozpatruje zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

1.6.2. Składy orzekające

Członkowie kolegium tworzą również trzyosobowe składy orzekające, właściwe do wydawania opinii w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁰⁵ oraz ustawą o finansach publicznych¹⁰⁶, a także tworzą komisje do spraw rozpatrywania powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Składy wydają opinie w zakresie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (opinia wydawana jest na wniosek organu wykonawczego JST), sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego. Trzyosobowy zespół opiniuje przedkładane projekty budżetów jednostek samorządu terytorialnego wraz z informacjami i objaśnieniami o stanie mienia. Do zadań składów należy także wydawanie opinii o informacjach dotyczących przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz o całościowym sprawozdaniu (przedkładanych przez zarządy powiatów i województw, wójtów, burmistrzów, prezydentów). Do opiniowanych przez składy orzekające dokumentów należą również wnioski komisji rewizyjnych organów stanowiących JST w sprawie absolutorium lub jego nieudzielenia¹⁰⁷.

¹⁰² W tym odpowiednio: burmistrzów, prezydentów miast.

¹⁰³ Art. 13 ust. 3–5 ustawy o RIO.

¹⁰⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022.

¹⁰⁵ Ustawy o RIO.

¹⁰⁶ Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, *Biuletyn informacji publicznej – ogłoszenia o naborze*, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/?c=994> (dostęp: 25.12.2012).

¹⁰⁷ Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, *Działalność opiniodawcza*, <http://www.zielonagora.rio.gov.pl/strona.php?id=17> (dostęp: 2.07.2022).

1.6.3. Regionalna komisja orzekająca

W ramach izb działa regionalna komisja orzekająca (dalej zwana komisją) funkcjonująca na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰⁸ oraz rozporządzenia w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰⁹. Ustawa o RIO w artykułach od 5 do 18c wymienia katalog naruszeń podlegających orzecznictwu komisji¹¹⁰, m.in.: nieustalenie, niepobranie lub niedochodzenie należności skarbu państwa (JST lub innej jednostki sektora finansów publicznych) albo ustalenie należności, pobranie jej lub dochodzenie, ale w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Naruszenie stanowi również niezgodne z przepisami umorzenie należności skarbu państwa (JST lub innej jednostki sektora finansów publicznych), odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności¹¹¹.

Jeżeli ujawniony podczas kontroli przez inspektorów czyn narusza dyscyplinę finansów publicznych, a nie jest czynem zabronionym w rozumieniu kodeksu karnego¹¹² i kodeksu karno-skarbowego¹¹³, izba kieruje wniosek do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej rzecznik). Pełni on funkcję oskarżyciela – wnosi o ukaranie. Katalog kar jest zagrożony gradacyjnie sankcjami od upomnienia, nagany, kary pieniężnej, aż nawet do zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi¹¹⁴. Jednak rzadko się to zdarza – komisja nazywana jest nieformalnie „komisją umarzającą”¹¹⁵. Zdecydowana większość spraw, które trafiają do komisji albo jest umarzana, albo na sprawcę nakładane są symboliczne kary rzędu 200–500 zł¹¹⁶. Te kwoty

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny..., *op. cit.*

¹⁰⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela (t.j. Dz. U. 2019 poz. 189).

¹¹⁰ Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, *Regionalna komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnej izbie obrachunkowej w Bydgoszczy*, <http://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/?a=410#> (dostęp: 2.07.2022).

¹¹¹ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny..., *op. cit.*

¹¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. 2025 poz. 383).

¹¹³ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. 2025 poz. 633).

¹¹⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny..., *op. cit.*

¹¹⁵ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022 r.

¹¹⁶ *Ibid*

są nieproporcjonalnie niskie w stosunku do wagi czynu, jakim jest naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹⁷.

Reasumując, zdaniem przebadanych inspektorów RIO regionalna komisja orzekająca na chwilę obecną ma relatywnie mały wpływ na JST¹¹⁸ ze względu na niski wymiar stosowanych przez nią sankcji, które raczej nie pełnią funkcji prewencyjnej („nie odstraszaają”¹¹⁹) wobec potencjalnych sprawców czynów zabronionych.

1.6.4. Prezes RIO i jego zastępca

Izbą kieruje prezes, który posiada określone ustawowo kompetencje, niezastreżone dla składów orzekających, kolegium izby i komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Prezes RIO wybierany jest w drodze konkursu, po którego przeprowadzeniu na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powołuje go Prezes Rady Ministrów. Warunki przeprowadzania konkursu określają przepisy ustawy o RIO oraz rozporządzenie w tej sprawie¹²⁰. Kadencja prezesa RIO trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Konkurs przeprowadza kolegium izby, które wybiera kandydata na prezesa w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu. Przewodniczący kolegium przesyła uchwałę ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Po upływie kadencji albo po odwołaniu prezesa RIO w związku ze złożoną rezygnacją pozostaje on etatowym członkiem kolegium.

Zgodnie z art. 17 ustawy o RIO prezes¹²¹ reprezentuje izbę na zewnątrz oraz jest przełożonym pracowników izby. Przedkłada też, po przyjęciu przez kolegium izby, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej roczne sprawozdanie z wykonania budżetu oraz z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby¹²². Jako kierownik jednostki prezes opracowuje projekt regulaminu organizacyjnego izby. Występuje on do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o powołanie i o odwołanie zastępcy prezesa oraz o powołanie, odwołanie lub zmianę charakteru zatrudnienia członka kolegium. Ponadto prezes RIO

¹¹⁷ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „A” w dniu 8.07.2021 r.

¹¹⁸ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „A” w dniu 8.07.2021 r. oraz inspektorem „D” w dniu 24.01.2022 r.

¹¹⁹ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022 r.

¹²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. 2004 nr 10, poz. 93).

¹²¹ Prezes, prezes RIO, kierownik jednostki – pojęcia te będą używane synonimicznie celem uniknięcia powtórzeń.

¹²² Prezes składa przedmiotowe sprawozdania w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem.

występuje do premiera o zwiększenie liczby członków kolegium oraz wyznacza składy orzekające i ich przewodniczących. Ogłasza także konkurs na stanowisko członka kolegium, zwołuje posiedzenia oraz powołuje¹²³ komisję do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika¹²⁴ o przypadkach dokonania kontrasygnaty (na pisemne polecenie zwierzchnika) oraz wyznacza jej przewodniczącego. Kierownik jednostki realizuje zadania określone w art. 70 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹²⁵. Do najważniejszych z nich należy zapewnienie siedziby, obsługi prawnej i administracyjno-technicznej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹²⁶. Ponadto prezes ponosi wydatki związane z funkcjonowaniem tej komisji (wynagrodzenia i koszty szkolenia oraz zwrócenie kosztów przejazdu świadkom postępowania – finansowane z budżetu państwa)¹²⁷.

Na wniosek prezesa RIO premier powołuje spośród członków kolegium zastępców prezesa. W razie nieobecności prezesa izbą kierują jego zastępcy w zakresie zadań i uprawnień ustalonych przez niego.

1.6.5. Wydziały merytoryczne regionalnych izb obrachunkowych

W regionalnej izbie obrachunkowej tworzy się dwa wydziały merytoryczne: wydział kontroli gospodarki finansowej oraz wydział informacji, analiz i szkoleń, kierowane przez naczelników, którzy organizują i nadzorują ich pracę. Do obowiązków naczelników należy kierowanie całokształtem pracy podległych im komórek organizacyjnych, a w szczególności: zaznajamianie się z wpływającymi pismami i wydawanie podwładnym odpowiednich poleceń, rozdzielanie pracy pomiędzy poszczególnych inspektorów oraz bieżąca kontrola realizacji zadań i sporządzanie sprawozdań. Naczelnicy składają wnioski o charakterze kadrowym i współdziałają z głównym księgowym w zakresie opracowywania projektu budżetu izby. Ponadto podpisują oni korespondencję służbową niezastreżoną dla prezesa. Naczelnicy zgłaszają potrzebę w zakresie dokształcania i szkolenia inspektorów oraz wykonują inne czynności zlecone przez prezesa¹²⁸. W czasie ich nieobecności obowiązki pełnią zastępcy¹²⁹.

¹²³ Prezes RIO powołuje komisję do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty przez członków kolegium.

¹²⁴ Głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

¹²⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny..., *op. cit.*

¹²⁶ A. Śniecikowska, *RIO jako organ kontroli...*, *op. cit.*

¹²⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny..., *op. cit.*

¹²⁸ Regulamin Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, <https://rioolsztyn.bip.net.pl/?a=633> (dostęp: 2.07.2022).

¹²⁹ *Ibid.*, § 85.

Wydział kontroli gospodarki finansowej (w skrócie WKGF) realizuje kluczowe zadania ustawowe RIO. Na podstawie § 4 rozporządzenia w sprawie siedziby, zasięgu, liczby członków¹³⁰ do zakresu ogólnych kompetencji WKGF należy: przeprowadzanie kontroli w jednostkach kontrolowanych, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o RIO¹³¹, opracowywanie projektu planu kontroli i sprawozdania z działalności kontrolnej. Do działań szczegółowych należy zaliczyć czynności służbowe, o których mowa w tabeli nr 1.

Tabela 1. Zakres zadań wydziału kontroli gospodarki finansowej

Lp.	Zakres zadań wydziału kontroli gospodarki finansowej RIO:
1.	Przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.
2.	Przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych przez JST na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywane z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.
3.	Kontrola prawidłowości sporządzania obowiązujących sprawozdań o dochodach i wydatkach budżetowych ze stanem faktycznym i ewidencją prowadzoną w kontrolowanej jednostce.
4.	Opracowywanie projektów wystąpień pokontrolnych na podstawie wyników kontroli, wskazanie źródła i przyczyn nieprawidłowości, osób odpowiedzialnych oraz wniosków zmierzających do usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia działalności.
5.	Przekazywanie jednostce kontrolowanej wystąpień pokontrolnych po ich uprzednim podpisaniu przez prezesa izby.
6.	Dokonywanie na podstawie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych analizy ich wykonania pod względem kompletności i zgodności z wydanymi zaleceniami oraz sprawowanie nadzoru nad terminowością ich wykonania.
7.	Przygotowywanie wniosków w sprawie o naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie ustaleń kontroli.
8.	Podejmowanie działań wynikających z uchwał kolegium izby w przedmiocie trybu przeprowadzanych kontroli.
9.	Wykonywanie innych zadań wynikających z odrębnych przepisów.

Opracowanie własne na podstawie: Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Zakres działania Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO w Krakowie*, <http://bip.krakow.rio.gov.pl/?a=2125> (dostęp: 2.07.2022).

¹³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

¹³¹ Ustawa o RIO.

Pracownicy WKGF dokonują kontroli gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach i województwach), związkach metropolitalnych, związkach międzygminnych, związkach powiatów oraz związkach powiatowo-gminnych, stowarzyszeniach gmin, stowarzyszeniach gmin i powiatów oraz stowarzyszeniach powiatów, samorządowych jednostkach organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną, innych podmiotach w przypadku wykorzystywania przez nie dotacji otrzymanych z budżetów JST¹³².

Do kompetencji wydziału informacji, analiz i szkoleń (w skrócie WIAS) należy w szczególności przygotowywanie ramowego planu pracy izb oraz opracowywanie sprawozdań z wykonania rocznego planu. Ponadto pracownicy wydziału przygotowują projekty uchwał (na przykład projekt uchwały w sprawie ustalenia budżetu gminy po jego negatywnym zaopiniowaniu przez kolegium izby)¹³³ i informacji, sprawozdań oraz opinii, dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie naliczania subwencji oraz rozliczeń dotacji celowych¹³⁴.

Następnie pracownicy WIAS opracowują projekt rocznego sprawozdania z wykonania budżetu oraz z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby¹³⁵.

Wydział ten przygotowuje też projekt negatywnej opinii w sprawie przedkładanych przez zarządy powiatów (województw) oraz przez wójtów¹³⁶ sprawozdań z wykonania budżetu wraz z informacjami i objaśnieniami o stanie mienia JST¹³⁷.

Organizuje on i prowadzi szkolenia w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych. Nie tylko inspektorzy podczas kontroli, ale również analitycy¹³⁸ doradzają w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej oraz przygotowują raporty wynikające z realizowania przez izbę obowiązków ustawowych.

¹³² Art. 1 ust. 2 ustawy o RIO.

¹³³ Wyrok WSA w Olsztynie z 29.10.2015 r., I SA/OI 338/15, LEX nr 1929410.

¹³⁴ Na dalszym etapie prezes izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków informacje w tym zakresie.

¹³⁵ Przygotowanie projektu rocznego sprawozdania z wykonania budżetu oraz z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby następuje w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem.

¹³⁶ Nie tylko wójtów, ale również burmistrzów, prezydentów miast.

¹³⁷ Na dalszym etapie prezes izby informuje o tym właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

¹³⁸ Pracownicy wydziału informacji analiz i szkoleń nazywani są często w żargonie pracowników RIO „analitykami”.

Wydział informacji, analiz i szkoleń współpracuje przy przygotowywaniu raportów o stanie gospodarki finansowej oraz opracowuje sprawozdania z działalności informacyjno-szkoleniowej wydziału. Ponadto WIAS zajmuje się koordynowaniem zadań kontrolnych, szkoleniowych i informacyjnych w zespołach działających poza siedzibą izby¹³⁹.

1.6.6. Pozostałe komórki organizacyjne i samodzielne stanowiska

Biuro izby zarządzane jest przez kierownika. Zapewnia ono obsługę administracyjną i finansowo-księgową¹⁴⁰. Do zadań biura należy przygotowywanie posiedzeń i obsługa organizacyjna kolegium izby. Biuro realizuje zadania w zakresie zamówień publicznych, obsługi informatycznej i administrowania majątkiem. Kierownik biura jest odpowiedzialny za prowadzenie archiwum zakładowego, realizację zadań związanych z dostępem do informacji publicznej oraz prowadzenie biuletynu informacji publicznej¹⁴¹. Do obowiązków biura należy także obsługa organizacyjna i biurowa regionalnej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz rzecznika dyscypliny finansów publicznych¹⁴².

Status głównego księgowego RIO został uregulowany w ustawie o finansach publicznych¹⁴³. Główny księgowy to pracownik RIO, któremu prezes (kierownik jednostki) powierza obowiązki¹⁴⁴ w zakresie uregulowanym w wyżej wymienionej ustawie¹⁴⁵. Do zadań głównego księgowego należą w szczególności: prowadzenie rachunkowości jednostki oraz wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi. Główny księgowy dokonuje wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym (kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących wyżej wymienionego zakresu)¹⁴⁶, ponadto opracowuje projekt budżetu RIO. W związku z powierzonymi zadaniami posiada on stosowne uprawnienia dotyczące żądania od kierowników innych komórek

¹³⁹ Pracami w tym zakresie kieruje członek kolegium wyznaczony przez prezesa izby.

¹⁴⁰ Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Struktura organizacyjna izby*, *op. cit.*

¹⁴¹ Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, <http://www.krakow.rio.gov.pl/> (dostęp: 2.07.2022).

¹⁴² Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, <http://bip.gdansk.rio.gov.pl/?c=249> (dostęp: 2.07.2022).

¹⁴³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 54 ust. 1.

¹⁴⁵ INFOR, *Obowiązki głównego księgowego i odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, https://g10.infor.pl/p/_files/321000/1_obowiazki_glownego_ksiegowego_i_odpowiedzialnosc_z_naruszenie_dyscypliny_finansow_publicznych.pdf (dostęp: 2.07.2022).

¹⁴⁶ Art. 54 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

organizacyjnych udzielania (w formie ustnej lub pisemnej) niezbędnych informacji (i wyjaśnień), jak również udostępnienia do wglądu dokumentów (i wyliczeń) będących ich źródłem¹⁴⁷. Ponadto główny księgowy może wnioskować do kierownika jednostki o określenie trybu, zgodnie z którym inne komórki organizacyjne jednostki mają wykonywać prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej¹⁴⁸.

Zespół radców prawnych szczegółowo analizuje i wydaje opinie przede wszystkim w przypadkach, kiedy kontrolerzy stwierdzą nieprawidłowości, które szczegółowo opisują w protokole kontrolnym i w projekcie wystąpienia pokontrolnego¹⁴⁹.

W ramach izby działają kierowane przez koordynatorów zespoły zamiejscowe realizujące zadania ustawowe izb, tj. nadzorcze, kontrolne, szkoleniowe i doradcze¹⁵⁰.

Zadania inspektora ochrony danych osobowych pracującego w regionalnej izbie obrachunkowej określone są w rozporządzeniu w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych¹⁵¹. Istotną pracą inspektora ochrony danych jest kontakt z osobami, których dane dotyczą, we wszystkich sprawach związanych z przetwarzaniem ich przez izbę¹⁵².

Nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych na podstawie kryterium zgodności z prawem sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej¹⁵³.

1.6.7. Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych

Wydział kontroli gospodarki finansowej składa się głównie z pracowników terenowych, którzy przeprowadzają następujące rodzaje kontroli zgodnie z ustawą o RIO:

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, art. 54 ust. 7.

¹⁴⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

¹⁵⁰ Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, <http://www.krakow.rio.gov.pl/> (dostęp: 2.07.2022).

¹⁵¹ Art. 39 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. nr 119, str. 1, z późn. zm.).

¹⁵² *Ibid.*, art. 38 ust. 4.

¹⁵³ Art. 2 ust. 1 ustawy o RIO.

- kontrole kompleksowe (obejmujące gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego. W opinii jednego ze skarbników: „Oni nas co cztery lata męczą »kompleksówką«, jakbyśmy mieli mało roboty w samorządzie”¹⁵⁴);
- kontrole problemowe (obejmujące wybrane zagadnienia w jednej lub kilku jednostkach kontrolowanych, do nich zaliczają się kontrole koordynowane. Zdaniem samorządowca: „faktycznie jest taka nietypowa kontrola, ale w ciągu 30 lat, jak pracuję w finansach, to tylko raz mi się zdarzyło uczestniczyć w czymś takim”¹⁵⁵);
- kontrole doraźne (podejmowane w razie potrzeby – na przykład w przypadku uprawdopodobnionych sygnałów o nieprawidłowościach w postaci anonimów¹⁵⁶. W opinii jednego ze skarbników: „kontrole doraźne są wynikiem dużej ilości donosów, wówczas to RIO wysyła inspektora. Zdarza się, iż jest to sygnał, że gmina ma wrogów. No, ale to różne dziwne rzeczy się zdarzają w jednostkach”¹⁵⁷).

Dodatkowo prezesi mają możliwość zarządzenia odrębnej kontroli (pozaustawowej)¹⁵⁸, której przedmiotem jest sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych, jest to tzw. kontrola sprawdzająca¹⁵⁹. Jednak zwyczajowo wykonanie wniosków pokontrolnych jest weryfikowane przy następnej kontroli kompleksowej¹⁶⁰, stąd bardzo mała liczba kontroli sprawdzających¹⁶¹. Potwierdzają to w wywiadach przebadani skarbnicy, zdaniem jednego z nich: „w pierwszych dniach bieżącej kontroli kompleksowej kontrolowane są wszystkie zalecenia z ostatniej kontroli – czy zostały wykonane i w jaki sposób”¹⁶².

Ostatnim rodzajem kontroli jest kontrola koordynowana (programowa)¹⁶³. Jej zagadnienia są ustalone, *a priori*, przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie kwestii problematycznych, z którymi spotykają

¹⁵⁴ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁵⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁵⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

¹⁵⁷ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

¹⁵⁸ Kontrola sprawdzająca i koordynowana, niewymieniona jako odrębny rodzaj kontroli w ustawie o RIO.

¹⁵⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 72.

¹⁶⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

¹⁶¹ Przeprowadzono tylko 2 kontrole sprawdzające w 2021 r. – patrz następny akapit.

¹⁶² Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

¹⁶³ Kontrola koordynowana zwana też jest kontrolą programową.

się kontrolerzy w bieżącej pracy w terenie. Inspektorzy wykonują taką kontrolę w zbliżonym okresie w różnych województwach. Wynikiem działań jest wystąpienie po kontroli w postaci ogólnopolskiego raportu (np. kontrole w zakładach opieki zdrowotnej w celu zbadania rzeczywistej wysokości ich zadłużenia)¹⁶⁴. KR RIO na podstawie uchwał¹⁶⁵ przeprowadziła w 2021 r. dwie kontrole koordynowane dotyczące „Dochodów z mienia skarbu państwa” (koordynator: RIO w Katowicach) i „Przeznaczenia dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe” (koordynator: RIO w Białymstoku)¹⁶⁶. Wynikiem tej pierwszej kontroli był wniosek, że proces przekazywania gminom mienia skarbu państwa nie został w wielu przypadkach zakończony, co utrudnia zarządzanie nim, pomimo tego, że minęło 30 lat¹⁶⁷ od wejścia w życie przepisów o komunalizacji mienia państwowego¹⁶⁸.

W 2021 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 964 kontrole, w tym przeważały w zdecydowanej większości kontrole kompleksowe – 72,5% (699), następnie problemowe (169 – 17,5%), doraźne (94 – 9,8%) i sprawdzające (2 – 0,2%)¹⁶⁹. Zdecydowana dominacja kontroli kompleksowych¹⁷⁰ wynika z ustawowego¹⁷¹ obowiązku przeprowadzania takiego rodzaju kontroli JST co najmniej raz na cztery lata. W przypadku pozostałych kontroli (doraźnej, problemowej, sprawdzającej) nie zachodzi wymóg ustawowy. W porównaniu do roku poprzedniego występuje drobny spadek liczby kontroli ogółem (z 982 w 2020 r. do 964 w 2021 r.) oraz dwóch rodzajów kontroli kompleksowych

¹⁶⁴ M. Křižánková, *Regionalna izba obrachunkowa*, Brno 2017, s. 35–36.

¹⁶⁵ Uchwała Nr 3/2019 z 15 marca 2019 r. w sprawie tematów kontroli koordynowanych gospodarki finansowej jednostek samorządowych w 2020 r. oraz Uchwała Nr 1/2020 z 8 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 3/2019 z 15 marca 2019 r. w sprawie tematów kontroli koordynowanych gospodarki finansowej jednostek samorządowych w 2020 r.

¹⁶⁶ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 121.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2017 poz. 653).

¹⁶⁹ Obowiązek przeprowadzania co najmniej raz na cztery lata kontroli kompleksowej JST wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o RIO.

¹⁷⁰ Sprawozdania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009–2020.

¹⁷¹ Wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o RIO.

Tabela 2. Zestawienie liczby nieprawidłowości przypadających na jedną kontrolę według typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2021 r.

Typ jednostki	Rodzaj kontroli									
	Ogółem		Kompleksowa		Problemowa		Doraźna		Sprawdzająca	
	Ogółem	Na jedną kontrolę	Ogółem	Na jedną kontrolę	Ogółem	Na jedną kontrolę	Ogółem	Na jedną kontrolę	Ogółem	Na jedną kontrolę
Ogółem, z tego:	10152	10,5	9422	13,5	507	3,0	223	2,4	–	x
Województwa samorządowe	94	7,2	94	7,2	–	x	–	x	–	x
Powiaty	980	7,6	943	8,0	34	4,3	3	1,0	–	x
Miasta na prawach powiatu	161	8,9	135	13,5	11	3,7	15	3,0	–	x
Gminy ogółem:	8406	14,2	8242	14,9	67	6,7	97	3,6	–	x
– miejskie	569	10,5	563	10,8	–	x	6	3,0	–	x
– miejsko-wiejskie	1973	13,6	1933	14,3	10	5,0	30	4,3	–	x
– wiejskie	5864	14,9	5746	15,7	57	7,1	61	3,4	–	x
Związki i stowarzyszenia JST	11	1,0	8	1,6	3	0,5	–	x	–	x
Jednostki organizacyjne JST i inne	500	2,5	–	x	392	2,8	108	1,8	–	x

Źródło: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku, op. cit.

(z 716 w 2020 r. do 699 w 2021 r.) i problemowych (z 189 w 2020 r. do 169 w 2021 r.)¹⁷².

W stosunku do roku poprzedniego na każdą przeprowadzoną kontrolę w gminach (wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich) nastąpił spadek liczby ujawnionych nieprawidłowości o 9,6%, a w przypadku miast na prawach powiatu aż o 47,2%, co może wynikać z nadmiernej fluktuacji kadry kontrolerskiej¹⁷³.

Analizując wyniki z tabeli nr 3, należy wysnuć wniosek, że sumaryczna liczba ujawnionych nieprawidłowości w badanym okresie na początku nieznacznie rośnie (z 12 311 w 2017 r. do 12 404 w 2018 r.), by w ostatnich trzech latach wykazywać tendencję spadkową (z 11 845 w 2019 r., 10 677 w 2020 r. do 10 152 w 2021 r.), co może wynikać z braku wystarczającej liczby kompetentnej kadry kontrolerskiej. Zdecydowanie największy udział ujawnionych nieprawidłowości w ujęciu dynamicznym w analizowanym okresie występował w kategorii „wykonanie budżetu”, na drugiej pozycji uplasowały się „księgowość i sprawozdawczość”.

Najwięcej ujawnionych przez inspektorów RIO nieprawidłowości w 2021 r. związanych było z realizacją budżetu (36,1%, w tym dochodów i przychodów 21,1% oraz wydatków i rozchodów 12,0%), księgowością i sprawozdawczością (25,9%), zamówieniami publicznymi (12,8%), ustaleniami ogólnooorganizacyjnymi (10,6%), gospodarką mieniem (8,9%)¹⁷⁴.

Powyższe (sub)kategorie zostaną omówione po kolei w ujęciu ilościowym (statystycznym) i jakościowym (przykład nieprawidłowości ujawnionych przez inspektorów kontroli RIO).

W subkategorii realizacji dochodów i przychodów inspektorzy wykazali znaczną liczbę nieprawidłowości – 2 144 przypadków na łączną kwotę 72,5 mln zł w 2021 r. (w 2020 r. – 2 414 przypadków¹⁷⁵). Do nieprawidłowości najczęściej popełnianych przez jednostki kontrolowane (w 2020 r. – 460 przypadków, w 2021 r. – 365) należą nierzetelnie zweryfikowane (lub niezwerfikowane) deklaracje podatkowe, w tym podatków: rolnego, leśnego, od środków transportowych i nieruchomości. Kontrola dochodów z lokalnych podatków w gminach

¹⁷² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit., s. 71.

¹⁷³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 74.

¹⁷⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 76.

¹⁷⁵ Brak kwot w danych za rok 2020.

Tabela 3. Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli RIO w latach 2017–2021

Wyszczególnienie	2017		2018		2019		2020		2021	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	12 311	100,0	12 404	100,0	11 845	100,0	10 677	100,0	10 152	100,0
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	1 210	9,8	1 133	9,1	1 107	9,3	1 098	10,3	1 072	10,6
Księgowości i sprawozdawczość	3 774	30,7	3 642	29,4	3 401	28,7	2 760	25,8	2 625	25,9
Wykonanie budżetu, w tym:	4 550	37,0	4 795	38,7	4 525	38,2	4 077	38,2	3 668	36,1
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	417	3,4	479	3,9	449	3,8	336	3,1	301	3,0
– dochody i przychody	2 650	21,5	2 920	23,5	2 552	21,5	2 414	22,6	2 144	21,1
– wydatki i rozchody	1 483	12,0	1 396	11,3	1 524	12,9	1 327	12,4	1 223	12,0
Zamówienia publiczne	1 194	9,7	1 231	9,9	1 192	10,1	1 185	11,1	1 298	12,8
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	524	4,3	530	4,3	587	5,0	501	4,7	415	4,1
Dług publiczny	158	1,3	152	1,2	170	1,4	142	1,3	124	1,2
Gospodarka mieniem	848	6,9	839	6,8	804	6,8	846	7,9	907	8,9
Rozliczenia JST z jednostkami organizacyjnymi	53	0,4	82	0,7	59	0,5	68	0,6	43	0,4

Źródło: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku, op. cit.

Śniadowo, Suraż i Sokoły oraz w mieście Bielsk Podlaski (woj. podlaskie) ujawniła m.in. nieprawidłowe opodatkowanie nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym eksploatacji kopalin. Odpowiedzi na zalecenia potwierdziły błędy w obliczeniach, co skutkowało заниżeniem podatku od nieruchomości o sumy: 330,8 tys. zł, 101 tys. zł, 92,5 tys. zł i 57 tys. zł¹⁷⁶.

W subkategorii wydatki i rozchody inspektorzy udokumentowali 1 223 nieprawidłowości (w 2020 r. – 1 327) na łączną kwotę 420,8 mln zł¹⁷⁷ w zakresie wydatkowania środków publicznych. Niezgodności dotyczyły najczęściej obowiązujących przepisów odnośnie do wypłacanych wynagrodzeń pracowników (w 2020 r. – 350 przypadków, w 2021 r. – 339 przypadków). Przykładowo inspektorzy analizowali wydatki poniesione na obsługę prawną Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich. Kontrola dokumentów finansowych wystawionych przez kancelarię prawną ujawniła, że zawyżono wynagrodzenie w jednej z faktur o 7,5 tys. zł z powodu podwójnego opodatkowania podatkiem VAT. Po kontroli Zarząd Dróg wystąpił o fakturę korygującą¹⁷⁸.

W 2021 r. izby w rezultacie przeprowadzonej kontroli dotyczącej prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych ujawniły 2 625 przypadków działań naruszających obowiązujące przepisy (w tym wewnętrzne) na kwotę 7 192,9 mln zł w 2021¹⁷⁹ (w 2020 r. – 2 760 przypadków)¹⁸⁰, które dotyczyły najczęściej (w 2020 r. – 415, 2021 r. – 397 przypadków) nieprowadzenia lub prowadzenia nieprawidłowo wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (na przykład dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald)¹⁸¹. Na przykład w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Cedry Wielkie (woj. pomorskie) inspektorzy stwierdzili nieujęcie nieruchomości stanowiącej mienie gminy użytkowanej przez pięć gminnych jednostek oświatowych. Mienie to nie zostało przekazane placówkom w trwały zarząd.

¹⁷⁶ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 88.

¹⁷⁷ Brak danych kwotowych za rok 2020 r. w sprawozdaniach z działalności izb.

¹⁷⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 94.

¹⁷⁹ Brak danych za rok 2020 zawartych w sprawozdaniach izb.

¹⁸⁰ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit., s. 77.

¹⁸¹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 77.

W zakresie wydatkowania środków publicznych na podstawie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych¹⁸² w 2021 roku RIO ujawniły 1298 nieprawidłowości na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 707,9 mln zł w 2021 r.¹⁸³ (w 2020 r. – 1 185 przypadków)¹⁸⁴. Nieprawidłowości dotyczyły najczęściej ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w 2020 r. – 141, 2021 r. – 142 przypadki)¹⁸⁵. Inspektorzy kontroli w gminie Piotrków Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie) ujawnili zaniechania udzielenia w latach 2018–2020 zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W toku czynności kontrolerzy ustalili, że burmistrz zlecał odbiór odpadów z pominięciem przepisów ustawy¹⁸⁶ własnemu zakładowi komunalnemu w formie zakładu budżetowego. W badanym okresie zostało udzielonych 6 zleceń temu zakładowi o łącznej wartości 2 232 tys. zł¹⁸⁷.

RIO dokonują również oceny zagadnień dotyczących organizacji jednostek kontrolowanych, przy czym ograniczają się jedynie do tych, które mają wpływ na gospodarkę finansową¹⁸⁸. W 2021 r. wystąpiło 1072 przypadków nieprawidłowości organizacji jednostek (w 2020 r. – 1 098), w tym kontroli zarządczej, do których zaliczało się najczęściej (w 2020 r. – 249, w 2021 r. – 242)¹⁸⁹ niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (na przykład zakładowego planu kont, dokumentacji systemu

¹⁸² Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. 2022 poz. 1710 z późn. zm.).

¹⁸³ Brak danych za rok 2020 r. w sprawozdaniach działalności izb.

¹⁸⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit., s. 77.

¹⁸⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., Warszawa 2022, s. 77.

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, op. cit.

¹⁸⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 99.

¹⁸⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, Warszawa 2020.

¹⁸⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 76.

przetwarzania danych przy użyciu komputera, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych)¹⁹⁰. Na przykład w gminie wiejskiej Malbork (woj. pomorskie) inspektorzy ujawnili brak funkcjonowania gminnej biblioteki publicznej pomimo obowiązku zorganizowania i prowadzenia co najmniej jednej takiej placówki zapewniającej mieszkańcom dostęp do materiałów bibliotecznych¹⁹¹.

RIO dokonują kontroli z zakresu gospodarki mieniem komunalnym¹⁹². W wyniku przeprowadzonej kontroli w 2021 r. ujawniono tu 907 przypadków nieprawidłowości (w 2020 r. – 846)¹⁹³, najczęściej nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości¹⁹⁴ (w 2020 r. – 277, w 2021 r. – 265)¹⁹⁵. Na przykład inspektorzy w gminach Choroszcz i Szepietowo (woj. podlaskie) w trakcie kontroli badali pojazdy otrzymane bezpłatnie przez gminy (z Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego i Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej). Przekazane pojazdy zostały wykorzystane niezgodnie z wnioskami, według których miały służyć realizacji zadań gminy. Gmina Choroszcz dwa auta 3 dni po ich otrzymaniu przekazała na rzecz Caritas Archidiecezji Białostockiej. Natomiast w gminie Szepietowo 7 dni po przejęciu samochodów przekazano je Ochotniczej Straży Pożarnej w Szepietowie. W wyniku kontroli ustalono, że część pojazdów została przekazana przez OSP jej członkom¹⁹⁶.

Pośród 10 152 (w 2020 r. – 10 677) stwierdzonych nieprawidłowości ujawnionych przez inspektorów 421 (w 2020 r. – 496) wymagało powiadomienia innych organów. Jednak tylko w 14 (w 2020 r. – 18) przypadkach doszło do powiadomienia prokuratury i policji o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa w zakresie m.in. nieprowadzenia (lub nieprawidłowego prowadzenia) ksiąg rachunkowych, przekroczenia uprawnień (bądź niedopełnienia obowiązków) przez funkcjonariuszy publicznych, poświadczeń nieprawdy (lub fałszowania dokumentów) i działań na szkodę interesu

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*, s. 77.

¹⁹² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, op. cit.

¹⁹³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1899 z późn. zm.).

¹⁹⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 76.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*, s. 106.

publicznego¹⁹⁷. W porównaniu z rokiem poprzednim dane prezentują się podobnie¹⁹⁸.

Natomiast do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano 368 zawiadomień (w 2020 r. – 422) o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny, obejmujących 1 105 czynów (w 2020 r. – 967), za których popełnienie odpowiedzialność ponosiło 437 osób (w 2020 r. – 493); również w tym przypadku zestawienie rok do roku przedstawia zbliżone wartości liczbowe. Stwierdzone przypadki dotyczyły m.in.: nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych; dokonywaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym; zaciąganiem zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia; niewykonaniem w terminie zobowiązania, czego skutkiem była zapłata odsetek; przeprowadzeniem inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości; wykazaniem w sprawozdaniach z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i niesporządzeniem wymaganych sprawozdań¹⁹⁹.

Działalność kontrolna izb ujawniła nieprawidłowości finansowe. W sprawozdaniach izb wprowadzono też kategorię „korzyści finansowych” (oszczędności finansowych, pożytków finansowych, oszczędności i pożytków finansowych innych podmiotów). Choć nie ma definicji wyżej wymienionych terminów, Najwyższa Izba Kontroli w swoich sprawozdaniach z działalności definiuje korzyści finansowe jako „kwoty, które zostały lub zostaną pozyskane lub zaoszczędzone przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją o nieprawidłowościach przekazaną w trakcie kontroli lub w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych”²⁰⁰. Przedmiotowa definicja ze względu na zbieżny zakres wykonywanych czynności jest odpowiednia zarówno dla NIK, jak i RIO. Ze względu na rodzaj korzyści finansowych izby dzielą je na cztery grupy:

¹⁹⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 112.

¹⁹⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit.

¹⁹⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 112.

²⁰⁰ *Ibid.*

- Oszczędności finansowe „są to kwoty odpowiadające wielkości obniżenia kosztów lub wydatków, które nastąpiło lub nastąpi w przyszłości w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi odpowiednio w czasie lub po zakończeniu kontroli i nie spowoduje uszczerbku w realizacji zadań przypisanych kontrolowanej jednostce”²⁰¹. RIO uzyskało w wyniku działań kontrolnych i audytowych – 1 396,4 tys. zł oszczędności finansowych, co stanowi 15,3% korzyści finansowych wypracowanych w 2020 r.²⁰² Izby odnotowały spadek w tej grupie, gdyż osiągnięto pułap 330,6 tys. zł, czyli 2,9% udziału korzyści finansowych za rok 2021²⁰³.
- Pożytki finansowe „są to kwoty dodatkowych dochodów, przychodów lub składników aktywów, które w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi odpowiednio – w czasie lub po zakończeniu kontroli – zostały faktycznie pozyskane przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego albo istnieje gwarancja ich pozyskania w przyszłości”²⁰⁴. RIO uzyskało w wyniku działań służbowych pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów w kwocie 7 070,9 tys. zł, tj. 77,8% udziału korzyści finansowych wypracowanych w 2020 r. Izby odnotowały, rok do roku, spadek w tej grupie, gdyż osiągnięto pułap 6 192,9 tys. zł, czyli 53,2% udziału korzyści finansowych za rok 2021²⁰⁵.
- Oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów „są to kwoty podatków, opłat lub innych danin publicznych niewłaściwie naliczonych i (lub) nienależnie pobranych przez kontrolowaną jednostkę od innych podmiotów, które w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych zostaną naliczone właściwie, a w wypadku ich pobrania – zwrócone tym innym podmiotom”²⁰⁶ spoza sektora finansów publicznych i obywatelom²⁰⁷. RIO uzyskało w wyniku realizacji zadań ustawowych – 70,6 tys. zł oszczędności

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit., s. 111.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 156.

²⁰⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit., s. 111.

i pożytków finansowych, co stanowi 0,8% korzyści finansowych wypracowanych w 2020 r. Izby odnotowały wzrost w tej grupie, gdyż osiągnięto kwotę 4 408,1 tys. zł, czyli 37,9% udziału korzyści finansowych za rok 2021²⁰⁸.

- Pozostałe „są to inne nieutracone pożytki finansowe”²⁰⁹, które nie zostały zaklasyfikowane w trzech wcześniejszych kategoriach, a należy je zaliczyć do korzyści finansowych. RIO wypracowało w tej kategorii kwotę 554,6 tys. zł, co stanowi 6,1% wszystkich korzyści finansowych w 2020 r.²¹⁰ Izby odnotowały wzrost w tej grupie, gdyż osiągnięto kwotę 701,1 tys. zł, czyli 6,0% udziału korzyści finansowych za rok 2021²¹¹.

W związku z tym w 2021 r. inspektorzy, realizując czynności kontrolne, wypracowali korzyści finansowe w łącznej kwocie 11 632,7 tys. zł (w 2020 r. – 9 092, 5 tys.) zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i ich mieszkańców; co stanowi wzrost korzyści o 27,9% względem roku poprzedniego. Dla porównania Najwyższa Izba Kontroli w wyniku działań kontrolnych wypracowała o połowę mniejsze korzyści finansowe (w kwocie 5 473 tys. zł w 2021 r.)²¹².

Analizując sprawozdania z działalności izb za rok 2020²¹³, można wywnioskować, że zdecydowanie największy dynamiczny wzrost korzyści finansowych został osiągnięty w kategorii wydatki budżetowe – dochody budżetowe (w 2020 r. – 2 833,9 tys. zł, w 2021 r. – 9 035,3 tys. zł)²¹⁴.

1.6.8. Praca kontrolerska w terenie

W ramach WKGF na stanowiskach wykonawczych zatrudniani są kontrolerzy piastujący stanowiska: młodszy inspektor kontroli, inspektor kontroli, starszy inspektor kontroli, główny inspektor kontroli. Dwa ostatnie z nich wiążą się z funkcjami kierowniczymi, w związku z tym kontrolerzy otrzymują dodatki

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku*, Warszawa 2018.

²¹⁰ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 111.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*, op. cit.

²¹³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit., s. 112.

²¹⁴ *Ibid.*

funkcyjne, na przykład za pełnienie funkcji koordynatora zespołu lub przyuczenie adepta do zawodu kontrolera²¹⁵. Początkujący kontroler nabiera umiejętności praktycznych w terenie dzięki uczestnictwu w procesie uczenia się w działaniu od doświadczonego zespołu kontrolnego. Szczegółowa analiza tego procesu została zawarta w rozdziale na temat adaptacji społeczno-zawodowej inspektorów jako elementu polityki personalnej.

Formalny tryb przeprowadzania kontroli, którego powinien przestrzegać inspektor, określa załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie siedziby, zasięgu, liczby członków kolegium²¹⁶. Szczegółowo analiza tego trybu zostanie omówiona w rozdziale poświęconym rekonstrukcji przebiegu kontroli kompleksowej w kontekście poziomu profesjonalizacji inspektorów RIO, zwłaszcza z perspektywy skarbników gminnych²¹⁷.

Najważniejszym rezultatem pracy kontrolerskiej inspektora jest przygotowanie w jednostce kontrolowanej protokołu z kontroli. Zadaniem każdego kontrolera jest dążenie do uzyskania dowodów z kontroli spełniających łącznie następujące kryteria²¹⁸: dostateczności (dowody powinny być oparte na faktach, adekwatne i przekonujące na tyle, że inna wystarczająco kompetentna osoba dojdzie na ich podstawie do takich samych wniosków), kompletności (rzetelne i najlepsze możliwe do uzyskania przy użyciu właściwej techniki), istotności (wspierają ustalenia kontroli i powiązane z zadaniem kontrolnym) i użyteczności (pozwalają zrealizować cele kontroli).

Na podstawie dowodów spełniających powyższe cechy można wyciągnąć wnioski, a także sporządzić wspomniany protokół oraz wystąpienie pokontrolne. Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo zapoznać się z treścią protokołu przed jego podpisaniem.

Protokół kontroli kompleksowej składa się zazwyczaj z pięciu rozdziałów²¹⁹:

- 1) Ustalenia ogólnooorganizacyjne (kierownictwo JST; wewnętrzne regulacje organizacyjno-prawne; dane ogólne JST);

²¹⁵ Szczegółowe omówienie tego zagadnienia znajdzie się w rozdziale szóstym.

²¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Załącznik do uchwały nr 6/06 KRRIO z dnia 28 września 2006 r., pkt 5.1. standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych.

²¹⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, *op. cit.*, s. 112. W niektórych protokołach można wyróżnić szósty rozdział pt. „Wykonanie wniosków pokontrolnych”. Na podstawie protokołów z kontroli gminy miasta Kraków z dnia 30 maja 2022 r. uzyskanego w trybie dostępu do informacji publicznej nr 1447/2022 z dnia 16 czerwca 2022 r.

- 2) Księgowość i sprawozdawczość (gospodarka pieniężna i kontrola kasy; księgi rachunkowe budżetu i urzędu; sprawozdawczość budżetowa, finansowa i inna; inwentaryzacja);
- 3) Budżet JST (dochody budżetowe; wydatki budżetowe; dług publiczny, przychody i rozchody budżetowe);
- 4) Gospodarka mieniem (komunalnym i skarbu państwa);
- 5) Rozliczenie JST z jednostkami organizacyjnymi.

Zespoły kontrolne są zazwyczaj dwu- lub trzyosobowe. Podczas wykonywania czynności służbowych inspektorzy dzielą się tematami kontroli. Inspektor otrzymuje na przykład fragment rozdziału 2 (dochody z tytułu podatków oraz opłat) i ma za zadanie sprawdzić tę pozycję pod kątem ewentualnych nieprawidłowości oraz naruszeń prawa przez jednostkę kontrolowaną w zakresie:

- nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego, leśnego;
- ustalania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy w przypadku podatku od środków transportowych, od nieruchomości, rolnego, leśnego;
- zaniechania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych dotyczących na przykład zaległości z tytułu opłat i podatków;
- niezachowania zasady powszechności opodatkowania w przypadku podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości, od środków transportu;
- niewykazywania w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków zwolnień, obniżek stawek podatkowych, udzielonych ulg;
- nieprzestrzegania przepisów o ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych;
- nieprowadzenia postępowania podatkowego w sytuacji niezłożenia deklaracji w przypadku podatków rolnego, od nieruchomości, leśnego, od środków transportu;
- pobierania w nieprawidłowej wysokości lub niepobierania odsetek od nieterminowych wpłat należności budżetowych;
- pobierania dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami;
- nieprawidłowego udzielania ulg i zwolnień od podatku: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych;
- nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (renty planistycznej),

— niepodejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów nieopodatkowanych²²⁰.

RIO opracowują raporty o stanie gospodarki finansowej w przypadku wskazania organom JST powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania zadań ustawowych na podstawie wyników działalności opiniodawczej i nadzorczo-kontrolnej od 2004 r.²²¹ Kolegia izb opracowują raporty także na wniosek JST ubiegających się w trybie ustawy²²² o pożyczkę z budżetu państwa. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2010 r.²²³ w ramach postępowań ostrożnościowych (lub naprawczych) określa bowiem katalog dokumentów koniecznych w przypadku ubiegania się o pożyczkę, jednym z nich jest właśnie analiza stanu finansów JST²²⁴. W związku z tym do zadań wydziału kontroli należy zabezpieczenie i udostępnienie kolegium izby dokumentów związanych z przeprowadzonymi kontrolami, w tym ujawnionymi przez inspektorów nieprawidłowościami, a także współpraca przy przygotowaniu raportu o stanie gospodarki finansowej²²⁵.

Zgodnie z ustawą działalność kontrolna powinna być połączona z instruktażem pracowników samorządowych w zakresie prawidłowej interpretacji przepisów prawnych i ich stosowania w praktyce²²⁶, zwłaszcza w przypadku formułowania zaleceń. W formie zorganizowanej odbywa się to w postaci szkoleń (czy też doradztwa, instruktażu), których koszty pokrywane są z wydatków własnych izb. Jednak w związku z likwidacją rachunku dochodów własnych z końcem 2010 r. z powodu reformy finansów publicznych dochody, głównie z tytułu szkoleń, nie wracają do izby, tylko są ogólnymi dochodami budżetu państwa. Już w 2014 r. Wojciech Lachiewicz w projekcie zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych postulował reaktywację konstrukcji rachunków dochodów własnych RIO, jednak stan prawny został niezmienny do chwili obecnej. W związku z tym koszty szkoleń pokrywają izby bez możliwości pobierania za nie opłat, które stanowiłyby dochód izb, co przyczynia się do pogorszenia sytuacji

²²⁰ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2018.

²²¹ Art. 10a ust. 1 ustawy o RIO.

²²² Art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *op. cit.*

²²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. 2010 nr 257, poz. 1730).

²²⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, *op. cit.*

²²⁵ Art. 10a ust. 1 ustawy o RIO.

²²⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

finansowej RIO²²⁷. Szczegółowe omówienie sposobu prowadzenia szkoleń przez izby znajduje się w rozdziale poświęconym rekonstrukcji przebiegu kontroli kompleksowej w kontekście poziomu profesjonalizacji inspektorów RIO.

W przypadku potrzeby konsultacji złożonego problemu inspektorzy kontaktują się, zazwyczaj telefonicznie, z kierownictwem izby²²⁸. W siedzibie izby organizowane są spotkania pracowników terenowych (w czasie pandemii COVID-19 odbywały się w trybie zdalnym) celem ujednolicenia stosowania przepisów prawnych wobec jednostek kontrolowanych²²⁹.

W codziennej pracy kontrolerskiej inspektorzy wykorzystują często zaawansowane metody analityczne typu CAAT (informatyczne techniki wspomagania audytu z ang. *Computer-aided audit tools*), przy wykorzystaniu programu ACL (z ang. *Audit Command Language*) bazującego głównie na danych numerycznych.

Inspektorzy tylko w 2021 r. używali programu ACL 446 razy (350 razy w 2020 r.) w ciągu 964 kontroli (982 kontrole w 2020 r.), zwłaszcza w księgowości i sprawozdawczości (154 w 2020 r. i 235 razy w 2021 r.). Zdecydowana większość jednostek kontrolowanych stosuje do obsługi księgowej oprogramowanie komputerowe, dlatego cenną kompetencją kontrolerską jest umiejętność pozyskania i właściwej interpretacji informacji o nieprawidłowościach z baz danych JST²³⁰. Potwierdzeniem tych poszukiwanych na rynku pracy kompetencji jest przykład jednej z izb, w której wszyscy inspektorzy po nabyciu biegłości w obsłudze ACL zmienili pracę na Sąd Apelacyjny, Najwyższą Izbę Kontroli czy też prowadzą własne prywatne firmy consultingowe, które szkolą w zakresie obsługi tego oprogramowania²³¹.

1.6.9. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO) jest organem koordynującym działania poszczególnych RIO. Ukonstytuowała się w styczniu 1998 r. na podstawie art. 25a ustawy o RIO²³². W skład KR RIO wchodzi prezesi

²²⁷ W. Lachiewicz, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie*, Kraków 2014.

²²⁸ Szczegółowe omówienie tego zagadnienia znajdzie się w rozdziale poświęconym rekonstrukcji przebiegu kontroli kompleksowej w kontekście poziomu profesjonalizacji inspektorów RIO.

²²⁹ M. Křížánková, *Regionalna izba obrachunkowa*, op. cit.

²³⁰ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, op. cit., s. 75.

²³¹ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „C” w dniu 20.01.2022 r.

²³² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *O KRRIO*, <https://rio.gov.pl/58/o-krrio.html> (dostęp: 2.07.2022).

regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie każdego kolegium izby – w sumie 32 osoby²³³.

Ustawodawca²³⁴ jej zadania określił następująco: reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa oraz przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową²³⁵.

W zakresie obowiązków Rady leży przedkładanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych upowszechnia dorobek i doświadczenie izb poprzez organizowanie seminariów oraz działalność publicystyczną²³⁶.

Kieruje ona ustaleniem planów i programów szkoleń pracowników izb. Ponadto KR RIO koordynuje plany i programy kontroli. W zakresie kompetencji Rady jest przedkładanie corocznie Sejmowi i Senatowi RP sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez JST²³⁷.

Pracami Rady kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz przewodniczący, wybierany na dwuletnią kadencję spośród jej członków²³⁸. Swoje zadania ustawowe Rada realizuje na podstawie regulaminu, zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów. KR RIO, zgodnie z nim, posiada pięć stałych komisji:

- Komisja Legislacji i Orzecznictwa,
- Komisja Analiz Budżetowych,
- Komisja Koordynacji Kontroli,
- Komisja ds. Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- Komisja Szkoleń, Informacji i Promocji²³⁹.

²³³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, op. cit.

²³⁴ Art. 25a ust. 1 ustawy o RIO.

²³⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, op. cit.

²³⁶ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit.

²³⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *O KRRIO*, op. cit.

²³⁸ Jego zastępcy wybierani są według tych samych zasad.

²³⁹ Omówienie zadań poszczególnych komisji znajduje się w: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *O KRRIO*, op. cit.

1.7. Podsumowanie

Regionalne izby obrachunkowe są istotne dla sfery publicznej i szeroko rozumianego społeczeństwa z kilku powodów. Przede wszystkim odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu prawidłowego zarządzania publicznymi środkami finansowymi na poziomie lokalnym. Poprzez kontrolę RIO monitorują gospodarkę finansową samorządów, sprawdzając, czy środki publiczne są rozdysponowywane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dodatkowo RIO pełnią funkcję swoistego bezpiecznika przed bankructwem gminy. Poprzez regularne analizy i kontrole finansowe instytucje te są w stanie wcześniej identyfikować ewentualne nieprawidłowości, błędy czy nadużycia finansowe, co umożliwia podjęcie odpowiednich działań naprawczych przed eskalacją problemów. W efekcie RIO wspomagają transparentność i rzetelność gospodarowania środkami publicznymi na poziomie lokalnym, co z kolei przekłada się na zaufanie społeczności do działań samorządów i instytucji publicznych. W ten sposób RIO odgrywają istotną rolę w utrzymaniu integralności systemu finansowego samorządów i zapewnieniu, że publiczne pieniądze są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem.

Regionalne izby obrachunkowe odgrywają istotną rolę poprzez realizację podstawowych zadań. W ujęciu funkcjonalnym należą do nich:

- funkcja nadzorcza (badanie legalności uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w sprawach finansowych. Kompetencją szczególną izb jest zastępcze ustalenie budżetu za JST²⁴⁰);
- funkcja kontrolna (badanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, ich jednostek organizacyjnych oraz związków z uwzględnieniem kryterium legalności i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym);
- funkcja opiniodawcza (wydawanie przez składy orzekające izb opinii w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków określonych ustawami);
- funkcja sprawozdawcza (przeprowadzanie kontroli pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej);
- funkcja informacyjno-instruktażowa (informowanie o stanie finansów jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji zagrożenia wykonywania obowiązkowych zadań lub potrzeby wskazania organom JST powtarzających się nieprawidłowości; informowanie pracowników oraz radnych samorządu

²⁴⁰ W. Lachiewicz, *Projekt ustawy o zmianie ustawy..., op. cit.*

w zakresie prawidłowej interpretacji i stosowania przepisów dotyczących działalności finansowej JST, a także udzielanie odpowiedzi na zapytania)²⁴¹.

Wszystkie wyżej wymienione funkcje są konieczne do realizacji zadań ustawowych izb.

Regionalne izby obrachunkowe są zorganizowane na podstawie jedyne go organu – kolegium izb. O kształcie struktury decydują członkowie kolegium w ramach i granicach prawa. Oznacza to, że posiadają oni wyłączną kompetencję w zakresie uchwalania regulaminu organizacyjnego izb²⁴².

Do stałych elementów struktur organizacyjnych należy zaliczyć kolegium i dwa wydziały merytoryczne, do których przypisane są odpowiednie funkcje: funkcja kontrolna do WKGF, funkcje analityczna (sprawozdawcza i informacyjno-instruktażowa) do WIAS, funkcja nadzorcza i opiniodawcza do kolegium izb.

Po przeanalizowaniu dostępnych na stronie poszczególnych izb schematów organizacyjnych można stwierdzić, że RIO pomimo swobody w uchwalaniu regulaminów istotnie nie różnią się od siebie. Wszystkie schematy RIO prezentują strukturę funkcjonalną (a nie procesową). Struktura ta stanowi „fabrykę” kosztów ukrytych. Z tego powodu, że taki rodzaj jest relatywnie inercyjną (stagnacyjną) formą organizacji publicznej, z opóźnieniem reagującą na zmiany w otoczeniu, gdyż procesy (np. komunikowania międzywydziałowego) zachodzące w obrębie izb bieżą w poprzek komórek organizacyjnych pełniących określone wyżej funkcje.

Jednak struktury organizacyjne RIO, pomimo że są zbliżone do siebie kształtem, mogą ewoluować. Na przykład jednym z pomysłów kandydata na prezesa RIO była likwidacja stanowisk naczelników WIAS i WKGF, wówczas prezes, w celu zapewnienia oszczędności i odpowiedniej kadry w terenie, bezpośrednio sam nadzorowałby pracę wydziałów merytorycznych²⁴³.

Poszczególne elementy struktury regionalnych izb obrachunkowych, zwłaszcza WKGF, poprzez skuteczne i skoordynowane działanie w zakresie zadań ustawowych, w tym kontrolnych, minimalizują wystąpienie nieprawidłowości w samorządach oraz generują korzyści finansowe (w kwocie 11 632,7 tys. zł w 2021 r.) dla mieszkańców gmin. Walorem funkcjonowania RIO jest duża liczba ujawnionych nieprawidłowości (10 152 w 2021 r.) w jednostkach samorządu terytorialnego. Mankamentem jednak działań izb jest mała liczba (14 w 2021 r.) zgłoszonych zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa do organów

²⁴¹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, op. cit.

²⁴² Art. 18 ust. 1 pkt 5d ustawy o RIO.

²⁴³ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022 r.

ścigania, co świadczyć może o niskim ciężarze gatunkowym ujawnionych nieprawidłowości lub braku dostatecznych dowodów z przeprowadzonych czynności kontrolnych. Ponadto podejmowane przez regionalne izby obrachunkowe działania informacyjne (publikowanie na stronie BIP wystąpień pokontrolnych) o stanie gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego przyczyniają się do transparentnego funkcjonowania finansów publicznych, a sprawne nimi zarządzanie, do którego dąży RIO, stanowi podstawę istnienia gminy, powiatu i województwa²⁴⁴. Bez pracy inspektorów w terenie ujawnienie licznych nieprawidłowości nie mogłoby skutkować skierowaniem wniosków do rzecznika w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych²⁴⁵.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, regionalna izba obrachunkowa jest organizacją specyficzną. Decyduje o tym połączenie jej następujących cech w jedną spójną całość:

Po pierwsze, RIO została zaprojektowana jako instytucja niezależna od administracji rządowej i administracji samorządowej. Po drugie, Izba jest instytucją państwową, więc środki na jej finansowanie pochodzą z budżetu państwa. W związku z tym niezależność izby może być zagrożona. Nie jest to organizacja prywatna (firma audytorska) ani publiczna (w rozumieniu administracji nadzorczej), stanowi połączenie dwóch typów w jeden unikalny konglomerat. Po trzecie, regionalne izby są kompleksowym i wyspecjalizowanym podmiotem wypełniającym aż siedem funkcji (nadzorczo-kontrolną, opiniodawczo-sprawozdawczą i informacyjno-instruktażową oraz orzeczniczą) w zakresie spraw finansowych JST. Po czwarte, RIO jest organem konstytucyjnym (gdyż posiada umocowanie w art. 171 Konstytucji RP²⁴⁶) oraz wspierającym. Izby są przydatne Prezesowi Rady Ministrów w zakresie realizacji jego zadań w postaci sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji RP i ustawach²⁴⁷. Po piąte, RIO jest także organem kolegialnym, gdyż działa na bazie współpracy członków kolegium w zakresie podejmowanych istotnych decyzji dla izb i JST. Po szóste, ma charakter audytorski, bo podejmuje niezależną ocenę gospodarek finansowych JST (w tym zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych) pod kątem kryterium legalności (zgodności z prawem) i rzetelności (zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym).

²⁴⁴ Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Informacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego za 2021 rok*, <https://krakow.rio.gov.pl/p,138,informacja-o-finansach-jst> (dostęp: 2.07.2022).

²⁴⁵ P. Sołtyk, *Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych w kontekście poprawy zarządzania środkami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 4(48)/2016, s. 375.

²⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., *op. cit.*

²⁴⁷ *Ibid.*, art. 148 pkt 6.

Reasumując, RIO jest niezależnym, zewnętrznym, kompleksowym, wyspecjalizowanym, konstytucyjnym organem państwowym w zakresie spraw finansowych, o charakterze hybrydowym, ale też kolegialno-audytorskim sprawującym nadzór i kontrolę oraz funkcje doradcze nad samorządem terytorialnym i ich związkami.

Polskie regionalne izby obrachunkowe czerpały inspirację z francuskich odpowiedników, jednakże ich atutem było i jest skuteczne uniknięcie zarzutów upolitycznienia tej instytucji²⁴⁸. Choć wiele krajów europejskich posiada instytucje monitorujące finanse publiczne na szczeblu lokalnym, to specyficzny kontekst polski zarówno ustrojowy, prawny, jak i historyczny sprawia, że RIO są unikalne w swojej formie i funkcjonowaniu.

²⁴⁸ K. Piękoś, *Polish Model of Supervision in the Field of Financial Activity of Local Government – the Genesis and Tasks of the Regional Chamber of Auditors*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio M, Balcaniensis et Carpathiensis”, nr 5/2020, s. 69–72.

Rozdział 2.

Metodyka i techniki badań własnych

2.1. Metodyka i etapy badań własnych

Celem głównym niniejszej książki była identyfikacja i analiza polityki personalnej prowadzonej wobec inspektorów kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych oraz odpowiedź na pytanie: W jaki sposób polityka personalna wpływa na jakość przeprowadzonych kontroli przez inspektorów w RIO? Do sformułowanych pytań badawczych należały:

- W jaki sposób prowadzona jest polityka: rekrutacji i selekcji, adaptacji zawodowej, wynagrodzeń wobec inspektorów kontroli w RIO?
- Czy występuje rotacja zatrudnienia zagrażająca prawidłowemu funkcjonowaniu RIO? Jeśli tak, to w jaki sposób radzą sobie z tym problemem przebadani prezesi izb?

Dla uzyskania odpowiedzi na powyższe pytania konieczne było zastosowanie adekwatnych metod badawczych. Wybór metod jakościowych i ilościowych w ramach pracy dotyczącej zarządzania zasobami ludzkimi w kontekście inspektorów kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych jest uzasadniony kilkoma istotnymi kwestiami. Metody te pozwalają na holistyczne zrozumienie złożoności relacji między polityką personalną a jakością pracy inspektorów, co przyczynia się do pełniejszego obrazu badanej problematyki.

W kontekście pracy badawczej zdecydowano się na zastosowanie triangulacji w celu poprawy jakości badań nad polityką kadrową w RIO. Triangulacja metod miała na celu zmniejszenie ryzyka popełnienia błędów pomiaru oraz uzyskanie odpowiedzi na badane problemy poprzez zastosowanie różnorodnych metod i technik, takich jak: krytyczny przegląd literatury, wtórna analiza danych statystycznych zasobów ludzkich w RIO, opracowanie kwestionariusza ankiety online oraz przeprowadzenie wywiadów pogłębionych i standaryzowanych (z prezesami, inspektorami oraz pracownikami samorządowymi).

Triangulacja miała na celu zapewnienie kompleksowego spojrzenia na problem badawczy, dostarczając różnorodnych perspektyw i weryfikując wyniki

z różnych źródeł. To podejście wpłynęło pozytywnie na wiarygodność przeprowadzonych badań.

Metody jakościowe umożliwiają głębsze zrozumienie kontekstu, co pozwala na uzyskanie bardziej szczegółowego spojrzenia z wielu perspektyw na kwestie zarządzania zasobami ludzkimi. Dają możliwość zgłębienia perspektywy każdej z badanych grup i zidentyfikowania niuansów w relacjach personalnych oraz aspektów związanych z efektywnością i jakością pracy kontrolerskiej. Dodatkowo weryfikują teorie i koncepcje z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi.

Z metod jakościowych został wybrany wywiad swobodny, ponieważ pozwala on na uzyskanie szczegółowych i pogłębionych informacji od respondentów (inspektorów, skarbników gminnych, prezesów RIO). Dzięki wywiadam można lepiej zrozumieć motywacje, doświadczenia, poglądy i zachowania badanych osób, co jest istotne w przypadku analizy polityki kadrowej w regionalnych izbach obrachunkowych. Ponadto narzędzie to umożliwia zadawanie pytań otwartych, co pozwala na uzyskanie bardziej złożonych odpowiedzi i lepsze zrozumienie badanych zjawisk, takich jak rekrutacja i selekcja, adaptacja, fluktuacja czy polityka wynagrodzeń inspektorów. W ten sposób można uzyskać bardziej kompleksowe i wartościowe dane, które mogą posłużyć do wyciągnięcia wniosków nad stosowaną polityką personalną w RIO.

Metody ilościowe umożliwiają zbieranie danych od wielu respondentów, co pozwala na analizę statystyczną i generalizację wyników na większą populację, pomiar różnych zmiennych związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi oraz intersubiektywną ocenę, co stanowi istotny aspekt w badaniach naukowych.

Z metod ilościowych wybrano technikę ankiety. Zastosowana technika badań sondażowych, jak każda, posiada zalety i mankamenty. Zaletą z pewnością jest możliwość wpisania sondażu w szerszy kontekst badania i łączenia z innymi metodami i technikami badawczymi na zasadzie triangulacji. Ponadto w technice ankietowej zastosowanej w przestrzeni internetowej respondenci są realnie anonimowi, dlatego swobodniej ujawniają swoje prawdziwe intencje, na przykład w pytaniu o opinię częściej udzielają szczerych odpowiedzi. Na istotność tego wymiaru badania wskazuje fakt, że co trzeci respondent odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące miejsca zatrudnienia, najpewniej z obawy przed identyfikacją (ze względu na świadomość małej liczby badanych instytucji i możliwość identyfikacji na podstawie innych odpowiedzi w połączeniu z informacją o konkretnym miejscu pracy, konkretnej RIO). Ponadto zastosowano technikę ankiety w wersji internetowej ze względu na szybkość analizy danych, niskie koszty ich zbierania i ówczesnie panujący stan pandemii. Jednakże ta technika posiada również pewne ograniczenia, takie jak mniejsza reprezentatywność próby badawczej czy

możliwość powstania błędów związanych z samodzielnym wypełnianiem ankiety przez respondentów²⁴⁹.

Dodatkowo w zastosowaniu techniki ankietowej w wersji internetowej unika się efektu ankietera, który wpływa często na zniekształcenie wyników badań²⁵⁰. Innymi słowy reakcja ankietera oddziałuje na modyfikacje zachowań werbalnych respondenta²⁵¹. Indagowani mają zindywidualizowany czas na wypełnienie ankiety internetowej, dzięki czemu mogą się zastanowić nad odpowiedzią.

Łącząc metody jakościowe i ilościowe, możliwe jest uzyskanie kompleksowego i zrównoważonego spojrzenia na problem, co wpływa na wiarygodność oraz bogactwo analizy badawczej. W związku z tym badania empiryczne składają się z metod mieszanych. Zastosowano triangulację nie tylko metod, ale również danych pochodzących od wielu podmiotów (nie tylko od inspektorów, ale także od kierownictwa najwyższego szczebla – prezesów RIO i pracowników samorządowych), aby uzyskać wielowymiarowość wyników.

Ponadto wykorzystano kontekstualizację (wewnętrzną i zewnętrzną) badań empirycznych tak bardzo znaczących w zarządzaniu publicznym²⁵². Przykładowo wskaźnik kosztów zalecenia w RIO może być istotny w kontekście instytucji kontrolnych, lecz nie mieć znaczenia w kontekście opieki zdrowotnej (również w administracji publicznej), gdzie kluczowy jest wskaźnik śmiertelności.

Proces badawczy składał się z następujących etapów: przegląd literatury i jej krytyczna analiza, etap badań ilościowych, etap badań jakościowych, podsumowanie i wnioski.

Pierwszy etap badań obejmuje opracowanie celu oraz pytań badawczych, co wymagało doboru literatury naukowej zarówno krajowej, jak i zagranicznej z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi i administracji, ze szczególnym uwzględnieniem regionalnych izb obrachunkowych. Ponadto dokonano szczegółowego i krytycznego przeglądu literatury naukowej składającej się z czasopism naukowych, monografii, raportów, analiz, sprawozdań izb.

Nie istnieje wiele opracowań z przedmiotowej problematyki, dlatego zidentyfikowaną lukę badawczą można było uzupełnić, prowadząc badania własne obejmujące pomiar opinii wobec polityki kadrowej w RIO. Do najczęściej

²⁴⁹ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, przeł. W. Betkiewicz i in., Warszawa 2019.

²⁵⁰ K. Lutyńska, *Surveye w Polsce. Spojrzenie socjologiczno-antropologiczne (wybrane zagadnienia)*, Warszawa 1993.

²⁵¹ R. Mayntz, K. Holm, P. Hübner, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, przeł. W. Lipnik, Warszawa 1985.

²⁵² M. Beer, P. Boselie, P. Brewster, *Back to the Future: Implications for the Field of HRM of the Multistakeholder Perspective Proposed 30 Years Ago*, „Human Resource Management”, nr 3(54)/2015, s. 427–438.

wykorzystywanych metod i technik badań opinii zaliczamy wywiad, obserwację i sondaż. W niniejszej pracy wykorzystano wszystkie trzy.

Rozpoznawanie cech społeczno-demograficznych inspektorów kontroli umożliwiając zbiory statystyczne, a zwłaszcza te tworzące statystykę roczną zawartą w sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych. Wtórna analiza danych zastanych zasobów ludzkich RIO umożliwiła porównanie ich z wynikami badań własnych (charakterystyką próby badawczej).

Na drugim etapie badań zastosowano metodę sondażu diagnostycznego w technice ankietowej, wykorzystując narzędzie kwestionariusza ankiety. Zdecydowano się na wersję internetową kwestionariusza ze względu na konieczność przeprowadzenia badań w okresie epidemii SARS-CoV-2 oraz zachowanie większej anonimowości respondentów.

Próba badawcza została dobrana metodą doboru celowego. Taki wybór zdeterminowany był tematyką badawczą ogniskującą się wokół inspektorów kontroli RIO. Założeniem badania było umożliwienie wzięcia w nim udziału wszystkim inspektorom kontroli RIO, a zatem uzyskanie próby pełnej.

Badania właściwe zostały poprzedzone badaniami pilotażowymi. Poproszono kilku inspektorów kontroli RIO o wyrażenie swojej opinii na temat merytorycznej strony ankiety ze szczególnym zwróceniem uwagi na poprawność skonstruowanych pytań i kompletność kafeterii odpowiedzi. Ponadto pytania otwarte i zamknięte w ankiecie były kilkukrotnie sprawdzane, modyfikowane, dodawane, mając na uwadze uniknięcie wad zawartych w strukturze pytań, błędów multiplikacji, niesymetryczności skali, polegających na tzw. fałszywym założeniu znawstwa i innych²⁵³. Przy konstrukcji pytań ankietowych starano się zachować ścisły związek z założeniami teoretycznymi badań (celami i pytaniami badawczymi). Indagowani wypełniali internetowy kwestionariusz ankiety składający się z pytań: filtrujących, otwartych, półotwartych i zamkniętych. Zastosowanie tej metody podyktowane jest ujęciem polityki kadrowej w RIO w sposób deskryptywno-analityczny.

Badania ankietowe nie są w stanie w pełni wyjaśnić mechanizmów polityki kadrowej w RIO. Z tego powodu na trzecim etapie badań były zastosowane wywiady, które w większym stopniu pozwalają na eksplorację tematu. W badaniu wzięło udział czterech prezesów i czterech inspektorów kontroli, chociaż zaproszenia otrzymali wszyscy prezesi, a za ich pośrednictwem inspektorzy (wywiady zostały zanonimizowane). Badania zostały przeprowadzone w okresie od października 2021 r. do stycznia 2022 r., choć prace nad nimi rozpoczęły się kilka lat wcześniej. Natomiast wywiady ze skarbnikami gmin, mającymi bezpośredni kontakt podczas kontroli z inspektorami, zostały przeprowadzone

²⁵³ L. Gruszczyński, *Kwestionariusze w socjologii. Budowa narzędzi do badań surveyowych*, Katowice 2003.

w okresie od kwietnia do lipca 2022 r. Wywiady ze skarbnikami były ukierunkowane na opis zachowań wskazujących na poziom kompetencji pracowników RIO na podstawie przyjętych wskaźników profesjonalizmu kontrolerów. W badaniu wzięło udział dziesięciu respondentów, chociaż zaproszono znacznie większą liczbę skarbników (około czterdziestu).

Otrzymanie zgody na wzięcie udziału w badaniach było kluczowym i bardzo trudnym zadaniem do realizacji. Z uwagi na drażliwość poruszanej tematyki i relatywnie małe grono potencjalnych respondentów trzymano się ściśle zasady pełnej anonimizacji respondentów (nie tylko nazwisk osób, ale i nazw izb czy gmin). Przy pierwszym kontakcie wszyscy prezesi kategorycznie odmówili wzięcia udziału w wywiadzie z powodu newralgiczności problematyki poruszanej w pracy. Po wielu miesiącach, pod wpływem perswazji, po zdobyciu odpowiednich rekomendacji udało się przekonać ośmiu prezesów i inspektorów do ponadgodzinnego wywiadu pod pewnymi warunkami. Żaden z indagowanych nie zgodził się na podanie jego danych osobowych ani izby. Celem uniemożliwienia identyfikacji respondentów w transkrypcjach zastosowano tylko formę męską, usunięto nazwy własne (miejscowości, imiona, nazwiska) oraz wszystkie inne dane wrażliwe (nazwa zajmowanego stanowiska, miejsca realizowanej kontroli przez inspektorów). Z uwagi na niewyrażenie zgody przez respondentów wywiady nie były nagrywane, tylko zapisywane w notatniku. Transkrypcja została dokonana z zachowaniem oryginalnej wypowiedzi respondentów zawierających również błędy stylistyczne.

Prezesi RIO reprezentują izbę w relacji z otoczeniem organizacji, jednak opinie przez nich przedstawiane w wywiadach nie są oficjalnymi stanowiskami instytucji, których są reprezentantami.

W pracy empirycznej obiektem badań są pracownicy RIO, a nie instytucja w znaczeniu formalnym. W związku z tym jeżeli nie zaznaczono inaczej, pojęcia RIO i jej synonimów używane są metonimicznie, odnosząc się do uzyskanych podczas badań opinii samych pracowników izb.

Pozostali prezesi czy pracownicy samorządowymi zazwyczaj nie tłumaczyli, dlaczego nie chcą wziąć udziału w badaniach. Zdaniem przebadanych inspektorów RIO i pracowników samorządowych zarówno cele, jak i działania podejmowane przez kierownictwo tych organizacji publicznych często mają związek z polityką, stąd niechęć do wypowiadania się na ten temat. Ponadto część kierownictwa była świadoma, że w RIO stosowana jest pragmatyczna polityka kadrowa, niemająca powiązania z koncepcjami zarządzania zasobami ludzkimi występującymi w nauce o zarządzaniu, a implementowanymi w sektorze publicznym. Inni prezesi nie widzieli wymiernych korzyści, jakie mogą osiągnąć, biorąc udział w badaniu, albo postrzegali wywiady jako źródło potencjalnych problemów – obawiali się o demaskację niewysokich kompetencji menedżerskich na stanowiskach kierowniczych

lub możliwość pozyskania informacji niebudujących właściwego wizerunku organizacji publicznej.

Wobec prezesów, inspektorów, pracowników samorządowych, którzy wyrazili zgodę na badania, został zastosowany wywiad hybrydowy (swobodny, standaryzowany) z wykorzystaniem narzędzi kontaktu bezpośredniego (w czasie godzin pracy kierownictwa w siedzibie RIO lub urzędów w przypadku skarbników) lub na odległość za pomocą obrazu i dźwięku (Microsoft Teams, Google Meet). O formie kontaktu decydował respondent z uwagi na wspomniane trudności w przeprowadzeniu badań oraz panujący stan epidemii SARS-CoV-2.

W trakcie przeprowadzonych wywiadów z niektórymi prezesami regionalnych izb obrachunkowych ujawniło się wyraźne korzystanie przez nich z terminologii i podejścia charakterystycznego dla nowego zarządzania publicznego. Prezesi RIO wskazali na konsekwentne poszukiwanie metod i technik poprawy efektywności w zarządzaniu inspektorami kontroli. Analiza wywiadów ujawniła, że prezesi RIO dostrzegają potrzebę adaptacji nowoczesnych koncepcji zarządzania w celu lepszego dostosowania się do dynamicznie zmieniającego się otoczenia sektora publicznego. Ponadto w pracy wskazano na konkretne przypadki, gdzie prezesi wykorzystywali narzędzia zaczerpnięte z nowego zarządzania publicznego (na przykład: *payment by results*) do kierowania zasobami ludzkimi.

Cytaty w całej książce zostały wykorzystane z wywiadów przeprowadzonych z prezesami izb, inspektorami, skarbnikami celem pokazania wspólnych opinii i różnic w konfrontacji z reprezentantami tych trzech grup na stanowiskach kierowniczych i niekierowniczych.

Na tym etapie badań sposób doboru badań ilościowo-jakościowych jest komplementarny, a nie wykluczający zgodnie z regułą triangulacji. Celem metody jakościowej w niniejszej pracy badawczej było pogłębienie zrozumienia czynników wpływających na kształtowanie polityki kadrowej wobec inspektorów kontroli oraz dążenie do wyjaśnienia wysokiego wskaźnika fluktuacji kadr kontrolerskich w RIO.

Zakładano, że cel i rola badacza nie ma charakteru ukrytego ze względu na to, iż analiza ogólnej polityki kadrowej nie powinna być kwestią drażliwą, choć, jak pokazały przeprowadzone badania, nie jest to zgodne z opinią większości respondentów udzielających wywiadu.

Spśród różnego rodzaju wywiadów ze względu na kryterium stopnia standaryzacji wybrano początkowo wywiad pogłębiony. Należy on do wywiadów jakościowych, a nie ilościowych, znajduje się pomiędzy wywiadem swobodnym a standaryzowanym.

Wywiad pogłębiony charakteryzuje się rozmową ukierunkowaną na problem i cel badawczy. Pytania są zadawane w dowolnej kolejności. Badacz decyduje o sposobie zadawania pytań. W wywiadzie tym nie ma określonego

kwestionariusza. Wywiad pogłębiony nie ogranicza w takim stopniu swobody wypowiedzi respondenta jak wywiad standaryzowany. Pozwala na indywidualne podejście do respondenta. Modyfikacja pytań jest zależna od poziomu wykształcenia, wiedzy, kierunku rozmowy zorientowanego na cel. Wybrano taki rodzaj wywiadu, ponieważ nadrzędnym celem badań było pogłębienie i uporządkowanie wiedzy zdobytej podczas realizacji etapów I i II – badań literaturowych i ilościowych. W wywiadzie tym sięga się do pamięci epizodycznej i semantycznej respondentów. Podczas rozmowy w pamięci epizodycznej poszukiwano konkretnych zachowań prezesów i inspektorów odnoszących się do decyzji personalnych, natomiast w pamięci semantycznej – deklaracyjnych czynników wpływających na wybór tak podjętej decyzji²⁵⁴.

W kolejnej części badań konieczne było poszerzenie stosowanych technik badawczych. Było to spowodowane tym, że w trakcie zbierania materiału empirycznego połowa przebadanych prezesów i trzech inspektorów oraz część pracowników samorządowych nie odpowiadała w sposób wyczerpujący. Na niektóre pytania respondenci odmawiali udzielania odpowiedzi z uwagi jakoby na obowiązującą ich tajemnicę kontrolerską (na przykład na pytanie: Jaka jest metodyka prowadzenia pracy kontrolerskiej?). Kwestia zasłaniania się tajemnicą zawodową w udzielaniu informacji nie jest sprawą jednoznaczną, a raczej oceną, gdyż odpowiadając na to samo pytanie, jedne osoby uczestniczące w badaniach odmawiały odpowiedzi, a inne nie. Nie istnieje zamknięty katalog spraw objętych tajemnicą zawodową czy kontrolerską (poza tajemnicą skarbową²⁵⁵), stąd możliwości interpretacyjne w tym zakresie są szerokie. W związku z lakonicznością w udzielaniu odpowiedzi na pytania ogólne wprowadzono również wywiad standaryzowany. Stosowano go w momencie, gdy respondenci nie byli w stanie rozwinąć swoich odpowiedzi (na przykład: W jaki sposób kształtowana jest polityka kadrowa w RIO? W jaki sposób prowadzona jest polityka rekrutacji i selekcji inspektorów kontroli w RIO?).

Wywiad standaryzowany opracowano przed przystąpieniem do badań. Pytania były zadawane według ustalonej kolejności. Wywiad standaryzowany ogranicza w większym stopniu swobodę wypowiedzi respondenta niż wywiad pogłębiony. Wybrano taki rodzaj wywiadu, ponieważ nadrzędnym celem badań było uzyskanie wyczerpujących odpowiedzi na temat sposobu organizacji zasobów ludzkich w RIO w wymiarze rekrutacyjnym, adaptacyjnym, wynagrodzeniowym, fluktuacyjnym.

²⁵⁴ D. Lewicka, *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach. Metody, narzędzia, mierniki*, Warszawa 2010.

²⁵⁵ Art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1540 z późn. zm.).

Reasumując, w pracy została zastosowana triangulacja. Ma ona ulepszyć jakość badań nad polityką kadrową w RIO, redukując ryzyko popełnienia błędu pomiaru, oraz ograniczyć mankamenty określonych technik w zakresie pionierskich badań własnych. Kolejnym jej celem było znalezienie trafnych i rzetelnych odpowiedzi na poruszane problemy badawcze przy pomocy niżej wymienionych metod i technik:

- przegląd literatury i jej krytyczna analiza,
- zebranie i analiza danych zastanych zasobów ludzkich (wtórna analiza danych statycznych),
- autorski, internetowy kwestionariusz ankiety z inspektorami kontroli,
- wywiady pogłębione i standaryzowane z prezesami, inspektorami, pracownikami samorządowymi,
- analiza prawna przepisów odnoszących się do zasobów ludzkich w RIO.

2.2. Charakterystyka próby badawczej

Celem niniejszego podrozdziału jest charakterystyka próby badawczej na podstawie wybranych zmiennych społeczno-zawodowych, aby przybliżyć profil respondentów biorących udział w badaniu ankietowym. Zmienne te mają wpływ na wynik badań empirycznych – udzielone odpowiedzi w ankiecie. Do opisu statystyki zostały wykorzystane fragmenty z wywiadów przeprowadzonych z prezesami izb i inspektorami, które pośrednio pomagają w wyjaśnieniu zagregowanych wyników badań ankietowych.

W badaniu wzięło udział łącznie 102 respondentów. Przyjęte zmienne niezależne to: płeć, wiek, wykształcenie (w tym kierunek), łączny staż pracy w RIO, miejsce pracy oraz zajmowane stanowisko pracy.

W badaniach wzięło udział 33 mężczyzn i 69 kobiet. Natomiast we wszystkich RIO w Polsce zatrudnionych było zdecydowanie więcej kobiet (73,1%) niż mężczyzn (26,9%)²⁵⁶. Rozkład próby w badaniach jest zbliżony do rozkładu całej populacji pracowników w RIO ze względu strukturę płci. W izbach zatrudniano pracowników na 1 206 etatach. W grupie pracowników zatrudnionych w wydziałach analiz, informacji i szkoleń (WIAS) oraz wydziałach kontroli gospodarki finansowej (WKGF) stosunek ten jest zbliżony i wynosi odpowiednio 73,8% i 26,2%²⁵⁷.

²⁵⁶ Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. na podstawie danych zawartych w: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit., s. 32.

²⁵⁷ Ibid.

Następną zmienną stanowi wiek. Wśród badanych najliczniejszą grupą byli inspektorzy w przedziale wiekowym od 29 do 38 lat. W przedziale od 59 do 68 lat znalazła się najmniejsza liczba respondentów. W badaniach nie wzięła udziału ani jedna osoba powyżej 69 lat. Natomiast w strukturze wiekowej całej populacji we wszystkich izbach najliczniejszą grupę pracowników (35,8%) stanowią osoby w wieku 41–50 lat, a następnie pracownicy w wieku 31–40 lat (24,2%) oraz w wieku 51–60 lat (20,5%). Pracownicy powyżej 60. roku życia stanowią 11,9% zatrudnionych, zaś osoby do 30. roku życia stanowią najmniejszą grupę – 7,6%²⁵⁸.

Kolejną zmienną przyjętą w badaniach jest wykształcenie. Wśród badanych zdecydowanie najliczniejszą grupę stanowią pracownicy z wykształceniem wyższym, tylko 6 osób biorących udział w przedmiotowym badaniu posiadało wykształcenie średnie.

Pośród osób z wyższym wykształceniem największą grupę stanowili respondenci ze studiami kierunkowymi takimi jak ekonomia, administracja i prawo. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, ogłaszając zwyczajowo nabór do pracy na stanowisko młodszego inspektora kontroli, określa wymagania stawiane kandydatom, gdzie jednym z kryteriów jest „wykształcenie wyższe – studia magisterskie, preferowane są kierunki ekonomiczne, prawnicze i administracyjne”²⁵⁹.

Na przykład w RIO „X” w większości pracują inspektorzy kontroli z wykształceniem ekonomicznym²⁶⁰. Wykształcenie prawnicze mają tylko trzy osoby. W niektórych RIO istnieje wymóg obligatoryjnego wykształcenia kierunkowego (ekonomia, prawo, administracja) nałożony przez prezesów tych izb. Aplikanci wymóg ten obchodzą w ten sposób, że kończą tylko studia podyplomowe, na przykład z ekonomii, finansów, administracji. Byłoby bardzo trudno znaleźć osoby z wykształceniem kierunkowym po pełnych studiach pięcioletnich²⁶¹.

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników. W świetle analizy wtórnych danych statystycznych²⁶² z 2020 r. wykształcenie wyższe posiadało 89,3% wszystkich pracowników izb. Ponadto 36,4% zatrudnionych z wyższym wykształceniem

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, *Ogłoszenie o naborze*, <http://bip.rio.opole.pl/651/mlodszy-inspektor-kontroli-zakonczoney.html> (dostęp: 24.12.2021).

²⁶⁰ W RIO „X” liczba inspektorów kontroli (stan faktyczny) wynosi 20. Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

²⁶¹ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „C” w dniu 20.01.2022 r.

²⁶² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit., s. 32.

podejmowało również specjalistyczne studia podyplomowe. We wskazanym roku w strukturze wykształcenia pracowników wszystkich izb przeważały osoby z wykształceniem prawniczo-administracyjnym (40,6%) oraz ekonomicznym (39,1%)²⁶³.

Kolejną przyjętą zmienną jest stanowisko pracy. Największą liczbę stanowią w badaniach empirycznych starsi inspektorzy kontroli 37,3%, następnie inspektorzy kontroli – 28,4% i prawie tyle samo jest młodszych inspektorów kontroli – 26,5%. Najmniejsza liczba respondentów zadeklarowała zajmowanie stanowiska głównego inspektora kontroli – 7,8%.

Jedną z przyjętych zmiennych w badaniach sondażowych jest staż pracy. Wśród respondentów najliczniejszą grupę stanowią osoby pracujące w izbie od 2 do 5 lat (32,1% badanych). Drugą grupę tworzą urzędnicy mający staż pracy w przedziale od 10 do 20 lat (24,9%). Do trzeciej, najliczniejszej, grupy należą osoby pracujące w organizacji publicznej od 5 do 10 lat (14,7%).

Zdecydowanie największa liczba respondentów (35,3%) odmówiła udzielenia odpowiedzi na pytanie odnoszące się do podania zatrudnienia w jednej z szesnastu izb. Inspektorzy wyraźnie obawiali się możliwości zidentyfikowania, na co wskazuje jedna z uwag sformułowana w ankiecie przez indagowaną: „Niektóre pytania sprawiają, że można zidentyfikować inspektora, wobec tego nie wszystko wypełniłam zgodnie z prawdą (stanowisko i zespół zamiejscowy)”. Najwięcej respondentów zadeklarowało, że pracuje w Gdańsku – 15,7%, drugą najliczniejszą grupą byli inspektorzy z Łodzi – 8,8%, trzecią – ze Szczecina (5,9%). Pytanie w kwestionariuszu o treści: „Obecnie pracuję w RIO w ... (nazwa miejscowości głównej siedziby)” było obligatoryjne. Natomiast bardziej szczegółowe pytanie z ankiety o wskazanie delegatury nie było obowiązkowe i tylko 13 respondentów udzieliło na nie odpowiedzi. Ponadto dwie izby oficjalnie odmówiły przekazania linku do ankiety internetowej, przez co inspektorzy nie mieli możliwości wzięcia w niej udziału, chyba że weszli na forum RIO, gdzie również było zamieszczone ogłoszenie o prowadzonym badaniu²⁶⁴.

Podsumowując, w badaniu sondażowym najczęściej statystycznie wzięli udział respondenci charakteryzujący się profilem społeczno-zawodowym, o którym mowa w tabeli poniżej.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Forum Regionalnych Izby Obrachunkowych, *Ogłoszenie o badaniach*, <http://archiwum.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=phpBB2&file=index> (dostęp: 2021-12-23).

**Tabela 4. Profil respondenta biorącego udział
w badaniu ankietowym**

Lp.	Profil respondenta	Wartości	Procentowy udział
1.	Płeć:	Kobieta	67,6
2.	Wykształcenie:	Wyższe	94,1
3.	Kierunek:	Ekonomia	47,5
4.	Wiek:	29 do 38 lat	29
5.	Stanowisko:	Starszy inspektor kontroli	37,3
6.	Łączny staż pracy w RIO:	2 do 5 lat	30,4
7.	Miejsce pracy	Odmowa odpowiedzi	35,3

Źródło: Opracowanie własne.

2.3. Organizacja i przebieg badań

Na początku listopada 2021 roku rozesłano na służbowe adresy mailowe izb pismo z linkiem do ankiety internetowej. Ankieta została skonstruowana w bezpłatnym Formularzu Google'a. E-maile zostały wysłane do wszystkich 16 izb z prośbą o rozpowszechnienie informacji o ankiecie online kierowanej do inspektorów kontroli RIO. W załącznikach do maila zostało zawarte zindywidualizowane pismo kierowane do prezesów izb oraz rekomendacje od promotora o udzielenie wsparcia doktorantowi w realizacji badań.

Następnie po około dwóch tygodniach od wysłania informacji mailowej pisma zostały przesłane ponownie, tym razem w formie tradycyjnego listu kierowanego do wszystkich prezesów izb na adresy siedzib. Listy uwierzytelniały informacje zawarte w mailach oraz zawierały ponowienie prośby o wzięcie udziału w ankiecie z powodu niezadowalającego odsetka udzielonych odpowiedzi – 30 wypełnionych poprawnie ankiet.

Pod koniec listopada 2021 r. wysłano maila do wszystkich izb (poza dwiema, które jako jedyne udzieliły już odpowiedzi) celem ustalenia, czy otrzymano listy i maile z prośbą o rozpowszechnienie linku, oraz zapytania, czy wyrażono by zgodę na wzięcie udziału w ankiecie lub wywiadzie kadry kierowniczej i inspektorskiej.

Ponadto z końcem grudnia 2021 r. skontaktowano się telefonicznie z sekretariatami RIO celem uzyskania informacji na skierowane zapytanie w przypadku tych izb, które nie udzieliły odpowiedzi w żadnej formie (telefonicznej, pisemnej, mailowej).

Na udostępnienie inspektorom kontroli linku do badań zgodziło się 10 izb (62,50%). Pomimo tych deklaracji należy zaznaczyć, że nie jest do końca pewne, czy wszyscy inspektorzy otrzymali link do ankiety. W związku z tym umieszczono post z linkiem do ankiety na forum RIO.

Dwie izby (12,50%) kategorycznie odmówiły wzięcia udziału w badaniu bez podania konkretnej przyczyny takiej decyzji. Następne dwie (12,50%) nie udzieliły odpowiedzi pomimo deklarowanych zapewnień, że rozpatrzą prośbę pozytywnie. Kolejne dwie izby również nie podjęły decyzji o wzięciu udziału w badaniach, jednak część respondentów podała ich nazwy w ankiecie. Izby, które wzięły udział w badaniach, nie chciały być wymienione w książce. Z uwagi na zachowanie anonimowości oraz dochowanie zobowiązań zawartych w części wstępnej ankiety (apel do respondenta), które miały na celu skłonienie respondentów do udzielenia szczerych odpowiedzi, zdecydowano się na podanie tylko zagregowanych danych.

Reasumując, inspektorzy RIO mogli wypełnić ankietę za pomocą przesłanego linku na oficjalne maile izby. W badaniu wzięło udział łącznie 102 respondentów spośród 1206²⁶⁵ zatrudnionych wszystkich pracowników w izbach w 2020 r.²⁶⁶ W Polsce zatrudnionych było około 445 inspektorów w 2021 r., w badaniu więc wzięło udział aż 23% respondentów²⁶⁷. Z uwagi na niepodanie danych przez 3 izby (RIO w Olsztynie, RIO w Łodzi, RIO w Zielonej Górze) postanowiono wyliczyć średnią arytmetyczną liczby inspektorów (361) zatrudnionych dla 13 izb, która wynosiła w zaokrągleniu 28. Następnie pomnożono tę liczbę razy trzy (izby brakujące) i dodano do pozostałych 361 kontrolerów. Próba została uzyskana w takiej liczbie z uwagi na występujące problemy omówione we wcześniejszej części niniejszego rozdziału.

²⁶⁵ Niestety nie ma dostępnych aktualnych danych wskazujących, ilu inspektorów zatrudnionych jest w poszczególnych izbach.

²⁶⁶ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit.

²⁶⁷ Dane uzyskane na podstawie dostępu do informacji publicznej na wniosek.

**Tabela 5. Liczba inspektorów zatrudnionych
w wydziałach gospodarki finansowej**

RIO	Liczba ogółem	Stan etatowy na dzień	Wakaty	Młodszy inspektor	Inspektor	Starszy inspektor	Główny inspektor
Szczecin	21	30.06.2022	0	0	4	14	3
Białystok	21	01.07.2022	odmowa ²⁶⁸	3	6	11	1
Lublin	35	01.07.2022	odmowa ²⁶⁹	4	1	27	3
Wrocław	32	30.06.2022	4	1	7	18	6
Poznań	38	28.06.2022	3	0	16	13	9
Warszawa	43	01.07.2022	17	10	3	13	17
Opole	15	01.07.2022	b.d.	7	3	3	2
Kraków	31	b.d.	6	7	12	11	1
Bydgoszcz	29	13.07.2022	2	1	11	13	4
Rzeszów	22	06.07.2022	0	0	4	18	0
Kielce	15	30.06.2022	7	0	6	8	1
Katowice	33	01.07.2022	b.d.	8	10	12	3
Gdańsk	26	20.12.2022	b.d.	3	2	20	1
Olsztyn	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Łódź	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Zielona Góra	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Suma	361	–	–	44	85	181	51

Źródło: Opracowanie własne na podstawie pisma z RIO w Opolu o nr. NGB.0130-9/2022 z dnia 11 lipca 2022 r., pisma z RIO w Krakowie o nr. BI.0162.25.2022, pisma z RIO w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2022 r. o nr. RIO-NA-065-2/2022, pisma RIO z Rzeszowa z dnia 6 lipca 2022 r., o nr. B/074/20/2022, pisma z dnia 15 lipca 2022 r. z RIO w Kielcach o nr. WI.0143.11.2022, pismo z RIO w Katowicach o nr. 55/14/22 z dnia 7 lipca 2022 r. i in.

²⁶⁸ Odmowa udzielenia odpowiedzi przez RIO.

²⁶⁹ Odmowa udzielenia odpowiedzi przez RIO.

2.4. Podsumowanie

Należy zaznaczyć, że już podczas badań pilotażowych analizowano dane statystyczne dotyczące zasobów ludzkich w RIO oraz przeprowadzono wstępne wywiady bezpośrednie z pracownikami regionalnych izb obrachunkowych. W trakcie tego etapu badań sformułowano hipotezę roboczą dotyczącą niedoborów zasobów ludzkich, zwłaszcza w zakresie inspektorów i analityków w regionalnych izbach obrachunkowych. Autor pracy zakładał, że niedobory zasobów ludzkich to kluczowy problem w polityce kadrowej. W związku z tym skoncentrowano się na wybranych obszarach zarządzania zasobami ludzkimi, takich jak rekrutacja, selekcja, adaptacja, polityka wynagrodzeń i fluktuacji kadr kontrolerskich, które mogą być źródłem tych problemów.

Zebrany materiał empiryczny potwierdził potrzebę zbadania tych funkcji zarządzania zasobami ludzkimi, które mają bezpośredni wpływ na efektywność działania regionalnych izb obrachunkowych. Analizowane funkcje HRM nie mają istotnego wpływu na jakość pracy inspektorów, co nie zmienia ich kluczowego znaczenia w procesie kadrowym.

Jakościowa i ilościowa obróbka zebranych danych w ramach tej pracy stanowi pionierskie wprowadzenie do badań nad zarządzaniem zasobami ludzkimi w regionalnych izbach obrachunkowych. Z uwagi na szeroki zakres poruszanej problematyki badawczej zaleca się opracowanie oddzielnej monografii naukowej, która skupi się na wszystkich funkcjach ZZL w tych instytucjach publicznych. W kontynuacji badań empirycznych warto zbadać również systemy motywacyjne, systemy ocen i rozwoju zasobów ludzkich oraz zwolnienia pracowników. Ponadto istotne jest zbadanie także wpływu wyżej wymienionych obszarów zarządzania zasobami ludzkimi na efektywność i konkurencyjność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie świadczenia jakości usług publicznych.

Podczas kontynuacji badań należy również mieć na uwadze bariery związane z dostępem do tych instytucji w celu zebrania materiału empirycznego, co stanowi znaczne ograniczenie w analizie kolejnych funkcji ZZL. Innymi słowy bez zebranych danych do badań praca naukowa nie mogłaby zostać zrealizowana w obecnym kształcie.

Podsumowując, badania własne przeprowadzone w regionalnych izbach obrachunkowych potwierdziły potrzebę analizy i oceny poszczególnych funkcji zarządzania zasobami ludzkimi, które mają istotny wpływ na efektywność tych instytucji i jakość pracy kontrolerów.

Rozdział 3.

Rekrutacja jako element polityki personalnej

Współczesne organizacje funkcjonują w warunkach zmieniającego się otoczenia prawnego, politycznego, społecznego i technologicznego. Na skutek dynamicznych zmian otoczenia organizacje publiczne ulegają modyfikacji. W takiej sytuacji znaczenia nabiera budowanie przewagi konkurencyjnej organizacji poprzez unikalne zasoby ludzkie o strategicznych i kluczowych kompetencjach dla organizacji. Sprawne nimi dysponowanie pozwala na osiągnięcie sukcesu organizacji²⁷⁰. Jednym ze sposobów podniesienia sprawności organizacji jest zastosowanie podejścia systemowego. W tym ujęciu kontrola wstępna jest postrzegana jako analiza zasobów wchodzących do organizacji. Monitoruje ona przepływy zasobów między otoczeniem a organizacją. Zasoby ludzkie (kandydaci na pracowników) pochodzące z otoczenia staną się elementem systemu, przechodząc pomyślnie przez wszystkie etapy rekrutacji. Proces selekcji składa się z kilku etapów. Na każdym sprawdzane jest dopasowanie kompetencji do wymagań na stanowisku pracy.

W instytucjach publicznych zasoby ludzkie można określić mianem służby publicznej. Według Witolda Mikułowskiego służba publiczna to „wszystkie osoby wykonujące funkcje zmierzające do realizacji celów Państwa w ramach struktur należących do jego organizacji”²⁷¹. Regionalne izby obrachunkowe niewątpliwie zaliczają się do takich struktur, gdyż na podstawie art. 171 pkt. 2 konstytucji ustawodawca stwierdza, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe²⁷².

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie i analiza wyników badań funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w kontekście rekrutacji

²⁷⁰ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Najwyższa Izba Kontroli. Kierunki zmian. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2019.

²⁷¹ W. Mikułowski, *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem (I)*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1/2003, s. 66.

²⁷² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., *op. cit.*

nowych pracowników. Jedno z pytań badawczych niniejszej pracy brzmi bowiem następująco: W jaki sposób prowadzona jest polityka rekrutacji i selekcji inspektorów kontroli w RIO? Odpowiedź na nie pozwoli na analizę efektywności polityki personalnej w tym zakresie.

Omawianemu problemowi badawczemu podporządkowano konstrukcję rozdziału. W badaniach własnych realizowanych w podejściu idiograficznym w ramach pluralizmu epistemologicznego wykorzystano interdyscyplinarne metody w postaci analizy dokumentów wewnętrznych organizacji i aktów prawa powszechnie obowiązującego, wywiadów z prezesami izb i inspektorami oraz wyniki badań sondażowych z inspektorami kontroli, uwzględniając konieczność triangulacji danych jak i metod badawczych.

3.1. Modele i typologie polityki kadrowej a RIO

Istniejące w Europie systemy służby cywilnej można podzielić ze względu na kryteria HR na model kariery zwany inaczej modelem zamkniętym (Belgia, Niemcy, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Austria, Portugalia) i model pozycyjny znany też jako otwarty lub stanowiskowy (Dania, Szwecja, Finlandia, Holandia, Wielka Brytania, Włochy). Występują między nimi różnice, które zaznaczają się w zakresie przypisywanej roli państwa w relacji ze społeczeństwem. Dodatkowo obserwuje się odrębności w zakorzenieniu tradycji narodowej, które charakteryzuje administrację publiczną. Model pierwszy akcentuje szczególne zadania państwowe, jakie realizuje służba cywilna w porównaniu z sektorem prywatnym i przywiązaniem państwa do procedur i hierarchii organizacji publicznej. Model pozycyjny stanowi przeciwieństwo modelu pierwszego. Według tego modelu niezasadne jest wyodrębnienie funkcji i zadań państwowych oraz szczególnego statusu, jaki przypisuje się urzędnikowi państwowemu. Natomiast akcent w tym modelu położony jest na cechy przejęte z sektora prywatnego – kompetencje menedżerskie i umiejętności, a nie formalne kwalifikacje.

Procedury rekrutacji i awansów inspektorów kontroli w RIO, w porównaniu z naborami do służby cywilnej w innych państwach, charakteryzują się kilkoma istotnymi cechami. Proces rekrutacji uwzględnia wszystkie stanowiska w RIO, nie koncentrując się wyłącznie na stanowisku początkowym, czyli młodszego inspektora kontroli. W dodatku informacje o wolnych stanowiskach są publicznie ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej.

W przypadku awansu zawodowego inspektorów nie istnieją szczególne wymogi prawne, ale posiadanie wyższego wykształcenia w trakcie rekrutacji do izby stanowi nieoficjalny standard. Brak także górnej granicy wieku jako kryterium eliminacyjnego, co otwiera możliwość pracy dla kandydatów bez względu na wiek.

Staż zawodowy poza sektorem publicznym jest uznawany, choć wiele ogłoszeń o pracę preferuje doświadczenie w administracji publicznej. W zakresie polityki wynagrodzeń RIO umożliwia elastyczność w kształtowaniu składników, takich jak dodatek za wieloletnią pracę zależny od stażu. Polityka wynagrodzeń jest powiązana z ruchliwością wertykalną, a awans płacowy nie jest automatyczny, lecz zależny od efektywności, zaangażowania i innych kryteriów, co wpisuje się w ogólne wymogi z rozporządzenia.

W systemie kadrowym brakuje ustalonej standardowej procedury awansowej, ale istnieje gwarancja stałości zatrudnienia po przejściu na umowę na czas nieokreślony. Nie ma jednak szczególnego systemu zabezpieczenia emerytalnego. Nie istnieje również zdefiniowany system środków dyscyplinujących w RIO, a procedury rekrutacyjne są zdecentralizowane, z wyjątkiem rekrutacji na członków kolegium i prezesów izb. Cały proces nie podlega jednej instytucji odpowiedzialnej za nabór do wszystkich RIO.

Reasumując, polityka kadrowa w RIO ma pewne cechy modelu otwartego (tj. rekrutacja na wszystkie szczeble, wymagane konkretne umiejętności, uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym, brak systemu starszeństwa), ale również wykazuje zbieżność z modelem zamkniętym (tj. gwarancja stałego zatrudnienia, wymagane dyplomy, okres przygotowawczy dla nowo zatrudnionych, ustawowy system wynagrodzeń, określone sztywne zasady wzrostu wynagrodzeń), a więc jest modelem mieszanym.

Celem procesu rekrutacji i selekcji do wydziału kontroli gospodarki finansowej regionalnej izby obrachunkowej powinno być zapewnienie – przy optymalnych kosztach związanych z ograniczonym budżetem – odpowiedniej liczby inspektorów zaspokajających potrzeby organizacji publicznej w zakresie zasobów ludzkich.

Rekrutacja zasobów ludzkich polega na identyfikacji, przyciąganiu i wstępnej selekcji oferty zasobów ludzkich, które są dostępne w celu objęcia określonego stanowiska²⁷³. W związku z tym istnieją ogólne trzy etapy rekrutacji i selekcji:

- określenie wymagań – przygotowanie opisu stanowisk pracy oraz właściwych specyfikacji, ustalenie warunków i zasad zatrudnienia;
- przyciąganie kandydatów – przegląd i ocena źródeł pozyskiwania kandydatów zarówno w ramach rekrutacji endo-, jak i egzogennej;
- selekcja kandydatów polegająca na dokonaniu przeglądu podań o pracę (życiorysów, listów motywacyjnych, referencji), przeprowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych (indywidualnych, panelowych, komisyjnych), testów,

²⁷³ C. Bekesi, D. Bekesi, *Aspects of Recruitment and Selection of Human Resources in Organisations: The Perspective of the Employers from Bihor County*, „Annals of Faculty of Economics”, nr 1(2)/2017, s. 50–59.

ocen kandydatów, analizie referencji i podjęciu decyzji o zatrudnieniu kandydatów²⁷⁴.

Wskaźnikiem istotności procesu kadrowego w administracji publicznej jest stopień jego udokumentowania. Z przeprowadzonych badań ankietowych wśród inspektorów kontroli RIO wynika, że zdaniem największej grupy respondentów (66%) nie ma udokumentowanej procedury rekrutacyjnej w izbie, natomiast tylko 21% ankietowanych stwierdziło, iż taka procedura występuje. Zdaniem jednego z prezesów: „nie ma żadnych procedur. Jest postępowanie rekrutacyjne przyjęte ustnym poleceniem kierownika jednostki organizacyjnej”²⁷⁵. Niewielki odsetek (13%) respondentów nie wie, czy przepisy dotyczące naboru występują w ich miejscu pracy.

3.2. Przepisy i procedury rekrutacyjne w RIO

System kadrowy w polskiej administracji składa się z trzech odrębnych regulacji pracowniczych: samorządowej, administracji państwowej i administracji rządowej. Każda z nich funkcjonuje na podstawie innej ustawy: o pracownikach samorządowych²⁷⁶, o pracownikach urzędów państwowych²⁷⁷, o służbie cywilnej²⁷⁸.

Zasady zatrudniania inspektorów określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych²⁷⁹ i wydane na ich podstawie regulacje wykonawcze oraz przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych²⁸⁰. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy prawa pracy²⁸¹. Ponadto wdraża się akty prawa wewnętrznego

²⁷⁴ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. D. Wąsik, M. Klimowicz, M. Patkaniowski, I. Podsiadło, L. Wójcik, Warszawa 2016.

²⁷⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

²⁷⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. 2022 poz. 530).

²⁷⁷ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. 2020 poz. 537 z późn. zm.).

²⁷⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1233 z późn. zm.).

²⁷⁹ Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o RIO: do pracowników regionalnych izb obrachunkowych w sprawach nienormowanych ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, *op. cit.*

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, *op. cit.*, s. 31.

pod warunkiem, że takie występują w izbie, gdyż mają one charakter jedynie fakultatywny. Niewielu prezesów izb widzi potrzebę przyjęcia zarządzenia w sprawie regulaminu rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w regionalnych izbach obrachunkowych. Niektórzy prezesi wydają takie zarządzenia w wyniku zaleceń pokontrolnych komórki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸². Wielu prezesów nie chce uchwalić takich regulaminów: „U nas jest zbyt mały zespół (20 osób), żeby tworzyć te formalne procedury, gdyż ja jako prezes znam wszystkich pracowników po imieniu (...). Pułapka w konstruowaniu regulaminów polega na tym, że jak je się uchwała, to trzeba ich przestrzegać, dlatego u nas ich nie ma [śmiejch]”²⁸³. Regulamin²⁸⁴ nie obejmuje zatrudnienia pracowników na zastępstwo ani rekrutacji na stanowiska, na które zasady naboru zostały określone w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych²⁸⁵. W pierwszej kolejności na wolne stanowisko pracy następuje rekrutacja wewnętrzna, a w przypadku niedokonania w jej ramach wyboru kandydata przeprowadzana jest rekrutacja zewnętrzna²⁸⁶. W rekrutacji wewnętrznej mogą wziąć udział: pracownicy izby, osoby odbywające staż w izbie, osoby wykonujące zadania ustawowe izby na podstawie umów cywilnoprawnych²⁸⁷. W opinii jednego z prezesów: „Nie ukrywamy, że pierwszeństwo w zatrudnieniu w przypadku (...) wakatów w wydziale kontroli gospodarki finansowej mają pracownicy izby, premiuujemy własnych ludzi poprzez ścieżkę awansu wewnętrznego i wtedy nie przeprowadzamy rekrutacji zewnętrznej”²⁸⁸.

W ramach bieżącego rozdziału zostanie stworzony model postępowania rekrutacyjnego, opartego na zaobserwowanej praktyce HR. Ten model może być użyteczny w celu odtworzenia procedury rekrutacyjnej w RIO.

Jedno z pytań ankiety przeprowadzonej wśród inspektorów RIO dotyczyło sposobu rekrutacji na stanowisko kontrolerskie. Zdecydowana większość respondentów (89%) znalazła zatrudnienie poprzez rekrutację zewnętrzną. Druga grupa respondentów (8%) rekrutowała się w ramach izby, czyli oferty pracy kierowane były do pracowników RIO. Pozostali respondenci (3%) nie pamiętali lub nie wiedzieli, w jaki sposób byli rekrutowani.

²⁸² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

²⁸³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

²⁸⁴ Regulamin rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z” stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 25/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” z dnia 19 grudnia 2019 r.

²⁸⁵ Ustawy o RIO.

²⁸⁶ Regulamin rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z”..., *op. cit.*

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Na podstawie wywiadu z dnia 1.12.2021 przeprowadzonego z prezesem RIO „Z”.

Stosunek liczby prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych do liczby kandydatów w zależności od izby jest zróżnicowany (patrz tabela poniżej), co wynika z odmiennej polityki kadrowej prowadzonej przez poszczególnych prezesów.

RIO „X” nie organizuje rekrutacji, gdyż jak twierdzi prezes: „nikt by się nie zgłosił”²⁸⁹. One są organizowane, gdy już się ktoś znajdzie. „Nie jest tak, że pracę w RIO można dostać tylko dzięki koneksjom czy układowi politycznemu, tylko dlatego, że nie ma chętnych do pracy”. Losy osób, które rekrutują się do RIO są na przykład takie, że „kobieta traci pracę w samorządzie terytorialnym i nie może znaleźć innej pracy, ale ma kompetencje finansowe, pracowała lata w księgowości i wtedy udaje się do prezesa RIO, który organizuje jawny konkurs, pojawia się informacja na stronie internetowej i zgłasza się tylko jeden kandydat”²⁹⁰. Gdyby potencjalni pracownicy czekali na wakat, jak jest choćby w NIK, chętnych byłoby znacznie więcej. Warto zauważyć, że rekrutacja do RIO na stanowiska kontrolerskie odbywa się w drodze postępowania kwalifikacyjnego, a nie w drodze konkursu, a więc respondent te procedury pomylił.

Tabela 6. Liczba postępowań kwalifikacyjnych na stanowiska kontrolerskie a liczba kandydatów w RIO „X”, „Y”, „Z” w latach 2019–2021 r.

Lp.	Rok	RIO „Z”		RIO „X”		RIO „Y”	
		Liczba postępowań	Liczba kandydatów	Liczba postępowań	Liczba kandydatów	Liczba postępowań	Liczba kandydatów
1.	2021	1	5	4	4	1	5
2.	2020	1	28	2	2	1	7
3.	2019	2	27	1	1	2	10
4.	Suma/ średnia	4	15 ²⁹¹	7	1 ²⁹²	4	5,5 ²⁹³
5.	Kluczowa strategia rekrutacji	urzędy pracy ²⁹⁴		kompetentni kontrolerzy z samorządów		uczelnianie biura karier	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wywiadów przeprowadzonych z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

²⁸⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

²⁹⁰ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

²⁹¹ Średnia liczba kandydatów na jedno postępowanie kwalifikacyjne.

²⁹² Średnia liczba kandydatów na jedno postępowanie kwalifikacyjne.

²⁹³ Średnia liczba kandydatów na jedno postępowanie kwalifikacyjne.

²⁹⁴ O kanałach rekrutacji poszczególnych izb będzie mowa więcej w dalszej części niniejszego rozdziału.

Z kolei w RIO „Y” prezes dostrzega regularny spadek zainteresowania pracą w izbie: „w postępowaniach rekrutacyjnych uczestniczę od lat, liczba kandydatów z roku na rok się zmniejsza”²⁹⁵, czasem nawet nie dochodzi do rozstrzygnięcia postępowania, gdyż nikt się nie zgłasza. „Kilka lat temu zgłaszało się około dziesięciu kandydatów, teraz około pięciu. Z czego w wyniku procesu podstawowej selekcji do rozmowy przechodzi dwóch”²⁹⁶. W kolejnych postępowaniach rekrutacyjnych zgłaszają się te same osoby, które na pierwszym etapie rekrutacji odpadły, co pokazuje, że grono osób zdeterminowanych do pracy w izbie jest wąskie²⁹⁷.

W wiodącym pod względem liczby zgłaszających się chętnych na jedno postępowanie RIO „Z” prezes tłumaczy fenomen wysokiego zainteresowania naborem następująco: „Ja wiem, że my jesteśmy pewnym wyjątkiem wśród izb, ale my nie mamy problemów z kadrą kontrolerską. Nie wiem, od czego to zależy. Powiem szczerze, ja się sam nad tym zastanawiam, może od takiej dobrej atmosfery w pracy, bo jednak staramy się o naszych pracowników dbać, ponadto my mamy zaangażowany zespół kontrolerski, nie ma inspektora, który by nagrody nie dostał, oczywiście te nagrody są zróżnicowane w zależności od wiedzy, poziomu doświadczenia, wkładu włożonego w pracę, ale wszystkie środki pieniężne, które zostają w izbie, to ja przeznaczam na nagrody motywacyjne dla pracowników”.

W procesie rekrutacji istotne są terminy składania dokumentów. Czas określony w ogłoszeniu o rekrutacji wewnętrznej nie może być krótszy niż 7 dni od dnia podania go do publicznej wiadomości pracownikom izby²⁹⁸. Realizuje się to poprzez rozpowszechnienie ogłoszenia drogą elektroniczną oraz wywieszenie go w miejscu zwyczajowo przyjętym na tablicy ogłoszeń w izbie. W przypadku rekrutacji zewnętrznej termin składania dokumentów określony w ogłoszeniu nie może być krótszy niż 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń izby.

W dodatku ogłoszenia o naborze do pracy zazwyczaj nie zawierają informacji o wysokości wynagrodzenia. Jest to największy mankament przy zatrudnieniu w izbach i wiele osób nieakceptujących poziomu zarobków w RIO można by wyeliminować już na wstępnym etapie rekrutacji. Ogłoszenia o pracy mają czasami tendencje do ustalenia wymagań kwalifikacyjnych na zbyt wysokim

²⁹⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Zalicza się do nich także osoby odbywające staż w izbie i wykonujące zadania ustawowe izby na podstawie umów cywilnoprawnych. Informacje uzyskane na podstawie rozdziału I, ust. 5 Regulaminu rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z”..., *op. cit.*

poziomie nieprzydatnym do wykorzystania na zajmowanym stanowisku. Na przykład w ogłoszeniu określa się wymagania konieczne, takie jak posiadanie wyższego wykształcenia o kierunku ekonomia, prawo, administracja, niemniej osoby z innym wykształceniem, na przykład z matematyki, mogą sprawdzać się na zajmowanym stanowisku kontrolerskim.

Ponadto w RIO „X”, „Y”, „Z”, „W” uznawany jest staż zawodowy poza sektorem publicznym, jednak wiele ogłoszeń o pracę zawiera wymóg posiadania doświadczenia zawodowego w administracji publicznej związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub finansów publicznych²⁹⁹. Nie istnieją szczególne wymogi prawne wobec kandydatów, jednak nieskodyfikowanym standardem jest posiadanie wyższego wykształcenia już w trakcie rekrutacji do izby³⁰⁰.

Kolejnym istotnym elementem w procesie rekrutacji jest rozmowa kwalifikacyjna z potencjalnym inspektorem. Przeprowadzana jest ona jest w obecności jego bezpośredniego przełożonego i naczelnika wydziału kontroli gospodarki finansowej RIO (WKGF). Przejście endogenne dokonuje się właśnie za wiedzą jego przełożonego, gdyż „nie chcemy doprowadzać na tym tle do sytuacji konfliktowych”³⁰¹. Ustalane jest na takiej wewnętrznej rozmowie kwalifikacyjnej, czy osoba przechodzi, w jakim terminie i na jakich zasadach dokonuje się przeniesienie. Inspektor kontroli z RIO rozpoczyna pracę na takich samych zasadach jak osoba z zewnątrz. Natomiast jeżeli nie ma chętnych pracowników w izbie³⁰², to dopiero wtedy rozpoczyna się procedura naboru zewnętrznego zgodnie z zarządzeniem³⁰³, „które jest wynikiem wcześniejszych doświadczeń rekrutacyjnych całej organizacji”³⁰⁴. Naczelnik WKGF RIO przygotowuje ogłoszenie o naborze

²⁹⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

³⁰⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

³⁰¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

³⁰² Nie wszyscy prezesi podzielają zdanie o premiowaniu systemu rekrutacji wewnętrznej. Zdaniem prezesa „X”: „Najlepiej aby ścieżka kariery zawodowej w RIO przedstawiała się następująco: najpierw obsługa komisji orzekających, sekretariat później WIAS, następnie WKGF i na końcu kolegium. Nie chcę, żeby osoby przechodziły z WIAS do WKGF, a to z tej przyczyny, że mi osłabi WIAS, tak prezes miał w Katowicach, awansowało 5 inspektorów z WIAS i analiza dosłownie stanęła. Nie chcę dopuścić do takiej sytuacji!”.

³⁰³ Zarządzenie nr 25/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z”.

³⁰⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

sprawdzone przez specjalistę do spraw kadr pod kątem formalno-merytorycznym. Następnie w ostatecznej formie i treści zatwierdzone jest ono przez prezesa.

Specjalista do spraw kadr zajmuje się opublikowaniem treści ogłoszenia zgodnie z regułą otwartości naboru na tablicy ogłoszeń w izbie, w Biuletynie Informacji Publicznej, powiatowych urzędach pracy, uczelnianych biurach karier i w ramach innych kanałów komunikacji pomiędzy izbą a potencjalnymi kandydatami.

Największa grupa przebadanych (48%) zadeklarowała, że dowiedziała się o wakatach od znajomych pracujących w RIO. W dodatku w izbach są bardzo wysokie wymagania (prawo finansowe, znajomość ordynacji podatkowej) i bardzo niskie, niekonkurencyjne wynagrodzenia. Zdaniem jednego z prezesów: „Na siłę ściągamy osoby głównie z polecenia (...) i otrzymuje umowę na czas określony od roku do trzech lat, i obserwuje się, czy ta osoba przez ten czas się systematycznie uczy i sama się doskonali. Testuje się osobę w terenie (my to nazywamy w warunkach bojowych), czy taka osoba myśli zdroworozsądkowo na kontroli. Oczywiście wszystko to się odbywa pod okiem doświadczonego inspektora kontroli”³⁰⁵.

Drugą grupę (21,6%) stanowili respondenci, którzy za pośrednictwem urzędów pracy rekrutowali się do RIO: „Izbę często wspiera powiatowy urząd pracy w poszukiwaniu kandydatów, zwłaszcza na stanowisko młodszego inspektora kontroli. W związku z tym takie ogłoszenia przesyłamy również do PUP. Nie korzystaliśmy do tej pory z portali typu pracuj.pl, gdyż prawdę mówiąc, kandydatów do pracy zgłasza nam się bardzo dużo, około trzydziestu na jeden konkurs, więc nie widziałem nigdy takiej potrzeby”³⁰⁶. Z kolei inny prezes twierdzi, że: „najskuteczniejszą metodą rekrutacji na stanowisko inspektora są publikacje na stronie BIP-u i powiatowego urzędu pracy, a nie rozesłanie wici wśród pracowników izby o potencjalnie chętnych kandydatach, mamy inspektorów kontroli, którzy zamieszkują teren całego województwa, i na przykład odchodzi inspektor kontroli z (...), czyli z południowej części naszego województwa, to wtedy prosimy PUP właśnie z tamtego terenu”³⁰⁷.

„Nie ukrywamy, zależy nam na tym, żeby kandydat nie był osobą, która dojeżdża 100 km do miejsca pracy”³⁰⁸, bo praca inspektorów kontroli polega na tym, że wykonują przedmiotowe czynności w terenie, więc taka taktyka rekrutacji jest podyktowana ze względu na komfort pracownika i próbę ograniczenia kosztów dojazdu do miejsca kontroli, co jest korzystne dla izby.

³⁰⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

³⁰⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

³⁰⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³⁰⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

Trzecią największą grupę (20,6%) stanowili respondenci, którzy uzyskali informację o naborze ze stron internetowych RIO i BIP. „Moim zdaniem najskuteczniejszym kanałem komunikacji w celu pozyskania kandydatów jest Internet, w tym w szczególności strona internetowa izby i BIP. Taka jest moja konstatacja na podstawie rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami, w których pytamy, skąd uzyskali informację o izbie. Oświadczają, iż myśleli od dłuższego czasu nad pracą w izbie i zapisali się na *newsletter*, i w ten sposób pozyskali informację o bieżącej rekrutacji. W związku z tym nie ma potrzeby publikacji ogłoszeń na płatnych portalach internetowych”³⁰⁹.

Czwarta co do wielkości grupa biorąca udział w badaniach (14,7%) wskazała na uczelniane biuro karier jako źródło informacji o rekrutacji. „U nas bardzo dobrze działa biuro karier na uniwersytecie. Zwrócili się do nas z prośbą o współpracę. (...) Ze studentami jest różnie. Jedni przyszli tylko zaliczyć staż, inni z kolei faktycznie myślą na poważnie o pracy w izbie”³¹⁰. „Kontaktujemy się z biurami karier uczelni, w tym uniwersytetami i politechnikami, gdzie przekazujemy informację o naborze do izby. Nie ukrywam, trafiają do izby absolwenci, z których jesteśmy czasami zadowoleni”³¹¹.

Na rynku pracy powszechnym i skutecznym kanałem komunikacji pracodawcy z kandydatami jest Internet, w tym płatne portale pracy, dlatego jak zauważa prezes: „Faktycznie nie korzystamy z między innymi pracuj.pl, co jest dużym błędem, i zamierzamy to zmienić, gdyż mamy dużą liczbę wakatów. Wydaje mi się, że to jest najlepszy sposób”³¹².

Regionalne izby obrachunkowe w niewielkim stopniu różnicują środki komunikacji podczas ogłaszania dostępności wolnych stanowisk. Dominującym kanałem komunikacyjnym pracodawcy z potencjalnymi kandydatami jest bezpośredni kontakt z inspektorami, co istotnie ogranicza liczbę osób zainteresowanych pracą w izbie.

Metody selekcji kandydatów na stanowiska kontrolerskie stanowią istotny element procesu rekrutacyjnego. W praktyce regionalnych izb obrachunkowych częściej wykorzystuje się tradycyjne techniki selekcji, które cechuje mniejsza skuteczność w identyfikacji odpowiednich kandydatów do pracy. Najwięcej przebadanych respondentów zadeklarowało, że sporządziło życiorys (87,3%), list motywacyjny (80,4%) i uczestniczyło w rozmowie rekrutacyjnej (80,4%) celem ubiegania się o przyjęcie do RIO. Sporządzanie tradycyjnych dokumentów aplikacyjnych (CV, LM) jest kluczowym elementem decydującym o przejściu

³⁰⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

³¹² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

do dalszego etapu rekrutacji. „Prezes RIO jest miłośnikiem literatury i rażą go błędy fonetyczne, stylistyczne, ortograficzne, interpunkcyjne³¹³. W związku z tym komisja rekrutacyjna sprawdza życiorysy i listy motywacyjne, aby nie było w nich nazbyt dużo błędów ortograficznych. Jeżeli kandydat nie potrafi napisać listu motywacyjnego czy sporządzić przejrzystego życiorysu, a ma zostać inspektorem i pisać regularnie protokoły z kontroli, to budzi to uzasadnione wątpliwości w stosunku do takiej osoby. „Na podstawie analizy życiorysów i listów motywacyjnych decydujemy, kogo zaprosić na pierwszą rozmowę kwalifikacyjną”³¹⁴.

Warto zaznaczyć, że preferencje prezesa, zwłaszcza dotyczące stosowania poprawnej polszczyzny, wpływają na proces rekrutacji pracowników, szczególnie w kontekście analizy życiorysów i listów motywacyjnych pod kątem błędów językowych.

Polecenia są istotnym elementem nieformalnym dla osób, które pragną się wyróżnić na rynku pracy. O referencje pytają też często pracodawcy, wybierając spośród kilku kandydatów. Następna grupa respondentów zadeklarowała rekomendacje (17,6%) jako technikę selekcji braną pod uwagę w procesie rekrutacji. „Występowały przypadki w dziejach RIO, gdzie zatrudniane były osoby według klucza politycznego, które nie miały kompetencji do wykonywania tego zawodu, ale takie osoby długo nie popracowały, (...) maksymalnie od pół roku do roku czasu (...) z racji tego, że u nas trzeba zapierdalać za niską kasę. Dla takich osób RIO to jest taka praca tymczasowa, dopóki nie znajdą bardziej intratnej posady. Nie wiążą z izbą długofalowych planów”³¹⁵.

Według badanych testy wiedzy są rzadko stosowane w procesie rekrutacji, tylko 11,8% respondentów zaznaczyło tę odpowiedź w ankiecie internetowej. Jeśli są już stosowane, to obejmują sprawdzenie znajomości obowiązujących przepisów w zakresie prawa konstytucyjnego, administracyjnego, finansów publicznych, ustroju samorządu terytorialnego, prawa zamówień publicznych, rachunkowości, gospodarki nieruchomościami, podatków i opłat lokalnych oraz zakres działania regionalnych izb obrachunkowych³¹⁶. Jedną z możliwych przyczyn, dla czego nie występują testy wiedzy, jest bardzo mała liczba kandydatów, którzy zgłaszają się do postępowania kwalifikacyjnego. „Jeżeli na konkurs zgłasza się jedna osoba, to jaki jest sens poddawać ją testom, skoro wiadomo dużo wcześniej, że osoba dostanie tę robotę. Obecnie jest komisja, która rozmawia

³¹³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

³¹⁶ Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, *Biuletyn informacji publicznej* – ogłoszenia o naborze, op. cit.

z kandydatem, bardziej jest to formalność. Dochodzi do komicznych sytuacji, polegających na tym, że komisja zadaje pytanie: Dlaczego chce pan pracować w izbie?, choć wszyscy wiedzą, że zostanie tę robotę. To całe oficjalne postępowanie rekrutacyjne jest farsą. Osoby się pozyskuje, rozsyłając wici między inspektorami. Jeden zna kogoś z urzędu marszałkowskiego, kto szuka roboty, więc trafia do RIO. Inny zna kogoś, kto wyleciał z samorządu, a był tam skarbnikiem. Generalnie są to osoby, które w większości przypadków mają merytoryczne przygotowanie do pracy na stanowisku inspektora kontroli”³¹⁷.

Badania rzadko wskazują stosowanie testów osobowości (2%) w trakcie postępowania rekrutacyjnego. Jednak podejmowane są próby identyfikacji połączonych cech osobowości kandydata w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej, ale prezesi kierują się tu intuicją: „Podczas rozmowy z kandydatem poszukuję jego cech osobowościowych, w tym mocnych i słabych stron”³¹⁸.

Metody wyboru kandydatów na stanowiska kontrolerskie są kluczowym aspektem procesu rekrutacyjnego. W praktyce regionalnych izb obrachunkowych tradycyjne techniki selekcji są raczej powszechne i charakteryzują się mniejszą skutecznością w identyfikowaniu odpowiednich kandydatów do zatrudnienia w porównaniu z technikami nowoczesnymi.

3.3. Etapy postępowania rekrutacyjnego w RIO

Analiza etapów postępowania rekrutacyjnego ma istotne znaczenie dla identyfikacji rytuałów organizacyjnych. Obejmuje ona zarówno działania komisji rekrutacyjnej, jak i proces przyjmowania dokumentów aplikacyjnych. Rozmowa kwalifikacyjna polega na bezpośredniej interakcji komisji rekrutacyjnej z osobami ocenianymi i gromadzeniu informacji uzyskanych na podstawie odpowiedzi na pytania zadawane przez osoby oceniające. Komisja rekrutacyjna może zwracać uwagę na treść (zawartość merytoryczną przekazu) i sposób wypowiedzi (umiejętność wysławiania się), może także ulegać pierwszemu wrażeniu oraz marketingowi personalnemu kandydata. Rozmowa kwalifikacyjna służy znalezieniu odpowiedzi na trzy podstawowe pytania: Czy kandydat ma na właściwym poziomie motywację do podjęcia pracy w izbie? Czy osoba oceniana ma odpowiednie kwalifikacje do zajmowania stanowiska kontrolerskiego? Czy kandydat dopasuje się do zespołu kontrolnego?³¹⁹

³¹⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

³¹⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³¹⁹ M. Chmielecki, *Rekrutacja z wykorzystaniem mediów społecznościowych – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 4(36)/2013, s. 38–46.

Komisja rekrutacyjna pracuje w składzie trzyosobowym: prezes RIO – jako jej przewodniczący, a w razie jego nieobecności zastępca prezesa³²⁰, kierownik lub naczelnik komórki organizacyjnej lub inna osoba wyznaczona przez prezesa izby i specjalista ds. kadr³²¹. Komisja działa do czasu zakończenia procedury rekrutacji kandydatów na dane stanowisko pracy. Kandydaci obowiązani są do składania dokumentów w formie pisemnej. Dokumenty są zazwyczaj składane w sekretariacie izby z dopiskiem: „Rekrutacja kandydatów na stanowisko...” lub drogą elektroniczną na wskazany w ogłoszeniu adres e-mail. Na dokumenty rekrutacyjne składają się: list motywacyjny, życiorys z dokładnym opisem przebiegu pracy zawodowej, inne dokumenty określone w ogłoszeniu o rekrutacji kandydatów na wolne stanowisko pracy, oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych³²². Dokumenty aplikacyjne składane przez osoby ubiegające się o zatrudnienie mogą być przyjmowane tylko po ukazaniu się informacji o organizowanej rekrutacji kandydatów na wolne stanowisko pracy. Niektóre izby dysponują własnym formularzem aplikacyjnym, który należy pobrać ze strony RIO i wypełnić. Formularz zawiera standardowe informacje, takie jak: dane osobowe, kontaktowe, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, przebieg dotychczasowego zatrudnienia. Nie jest on dostosowany do specyfiki aplikowania na stanowisko kontrolerskie. Kwestionariusz osobowy składa się celem sporządzenia w przyszłości ewentualnej umowy o pracę.

Postępowanie rekrutacyjne przeprowadzane jest zazwyczaj w następujących etapach: Etap pierwszy to ocena formalna dokumentów i ustalenie listy kandydatów dopuszczonych do drugiego etapu rekrutacji. W RIO oferty wpływają do pracownika ds. kadr lub do naczelnika WKGF. Po upływie terminu składania ofert wszystkie dokumenty aplikacyjne są analizowane przez naczelnika

³²⁰ Według relacji prezesa „Y”: „W tej rozmowie uczestniczą w sumie 4 osoby: Trzyosobowa komisja, w skład w której wchodzi naczelnik WKGF, prezes (incognito), kadrowa i kandydat. Prezes izby nie jest przedstawiony wprost tylko »ogólnie« i nie prowadzi tej rozmowy kwalifikacyjnej. Przeprowadzona jest rozmowa przez naczelnika; w zależności od tego, kto to jest, zależy dalszy kierunek rozmowy”.

³²¹ Regulamin rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z”..., *op. cit.* Prezes „Z” w wywiadzie opisuje w ten sposób skład komisji: „Następnie z poszczególnymi kandydatami naczelnik WKGF umawia się na rozmowy kwalifikacyjne i wtedy w trzyosobowej komisji przeprowadzamy rozmowę. W skład komisji wchodzi przewodniczący, czyli prezes, naczelnik WKGF, specjalista ds. kadr”.

³²² Oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych zawartych w liście motywacyjnym lub innych załączonych dokumentach – jeśli w zakresie tych danych zawarte są szczególne kategorie danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych..., *op. cit.*

wydziału, następnie przez prezesa izby. Sprawdza się, czy kandydaci spełniają wymogi formalne i obligatoryjne zawarte w ogłoszeniu o pracę.

Etap drugi to komisyjna rozmowa kwalifikacyjna³²³. Taki wywiad rekrutacyjny³²⁴ jest procesem pozyskiwania i oceny informacji o kandydatach, który pozwala na sporządzenie wiarygodnych przewidywań co do efektów, jakie nowy pracownik będzie w stanie osiągnąć w przyszłości na stanowisku kontrolerskim i porównania ich z przewidywanymi wynikami pozostałych kandydatów³²⁵. Celem rozmowy kwalifikacyjnej jest uzupełnienie danych z życiorysu o bardziej szczegółowe informacje odnoszące się do cech osobowych kandydata i jego doświadczenia zawodowego³²⁶. Efektywność wywiadu rekrutacyjnego jest zazwyczaj niska, gdyż wymaga rozległej praktycznej wiedzy psychologicznej od osób prowadzących rozmowę na temat własnych błędów poznawczych i pułapek oceniania kandydatów (na przykład błędy atrybucji³²⁷, efekt halo)³²⁸. Pomimo tego rozmowa kwalifikacyjna jest jednym z najczęściej wykorzystywanych narzędzi rekrutacyjnych w Polsce, ponieważ regionalne izby obrachunkowe preferują tradycyjne metody rekrutacji³²⁹.

Wyróżnia się różne rodzaje rozmów kwalifikacyjnych: panelowe, zespoły selekcyjne³³⁰ i indywidualne³³¹. Spośród wyżej wymienionych rodzajów komisijną rozmowę kwalifikacyjną należy zaklasyfikować do rozmów panelowych, dlatego że jest ona bardziej intersubiektywna od rozmowy indywidualnej, gdyż

³²³ Regulamin rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z”..., *op. cit.*

³²⁴ W literaturze naukowej z zarządzania zasobami ludzkimi używa się terminów „rozmowa rekrutacyjna”, „wywiad rekrutacyjny”, „rozmowa kwalifikacyjna”. W niniejszej pracy terminów tych będę używać wymiennie, choć w literaturze są postulaty, aby je rozgraniczyć. Szerzej na ten temat: R. Świerzyński, *Rozmowa kwalifikacyjna. Jak wybrać najlepszych kandydatów?*, Gdańsk 2000, s. 23; P. Hackett, *Interview czyli rozmowa kwalifikacyjna*, przeł. I. Morżo, Warszawa 1999.

³²⁵ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*, s. 385–404.

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ A. Reber (red.), *Słownik psychologii*, przeł. B. Janasiewicz-Kruszyńska i in., Warszawa 2002.

³²⁸ R. Fry, *Zadawaj dobre pytania, zatrudniaj najlepszych ludzi*, przeł. J. Kuczyński, Warszawa 2010.

³²⁹ eSelektio, *Badanie procesów rekrutacji*, http://www.outsourcingportal.eu/pl/userfiles/image/raporty/2013/12_grudzien/05/Badanie_rekrutacji.pdf (dostęp: 26.11.2021).

³³⁰ „Zespoły selekcyjne – to dość liczne grupy osób wyznaczone w sposób bardziej formalny. Wadą tej metody jest chaotyczne zadawanie pytań kandydatowi, który nie ma możliwości pełnej autoprezentacji”. W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2004.

³³¹ J. Woźniak, *Rekrutacja. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.

przeprowadzana jest przez trzy osoby. Walorem jej jest możliwość dzielenia się informacjami. Komisja rekrutacyjna przeprowadzająca rozmowę może wspólnie omawiać pierwsze wrażenie, jakie wywarł kandydat, i dzięki temu modyfikować swoje oceny³³². Według prezesa na z jednej z rozmów: „spośród 20 osób 7 nie stało się na spotkanie. Z puli 13 kandydatów naprawdę trudno było wybrać najlepszego, rokującego przyszłego inspektora”³³³. Główną metodą selekcji w procesie rekrutacji jest rozmowa kwalifikacyjna. „Nie stosujemy testów np. osobowości. W trakcie rozmowy zadajemy 5–7 pytań, część z nich jest ogólna (na przykład: Co to jest regionalna izba obrachunkowa?) reszta merytoryczna”³³⁴. *Notabene* pytanie o wiedzę (Czy przeczytał ustawę o RIO?) pokazuje, czy kandydat jest zainteresowany pracą, gdyż informacja o tym, czym się zajmuje RIO, nie jest wcale powszechna. Zdarzają się osoby, które nie wiedzą, jaki jest ogólny zakres obowiązków kontrolera na zajmowanym stanowisku³³⁵.

Ciągła praca w terenie (w jednostkach kontrolowanych) wiąże się z dojazdami, dlatego jednym z podstawowych pytań na rozmowie rekrutacyjnej jest pytanie, czy ciągle dojazdy do pracy nie będą problemem dla kandydata³³⁶. Wiodące izby, które mają pełny stan zatrudnienia, już na wczesnym etapie rekrutacji informują o mankamentach pracy, aby przygotować kandydata na specyfikę pracy kontrolerskiej w RIO i uchronić izbę przed nadmierną fluktuacją kadr. Prezesi zdają sobie sprawę, że wiedzę o warunkach pracy w RIO mogą posiadać jedynie pracownicy samorządów terytorialnych albo delegatur Najwyższej Izby Kontroli czy urzędów marszałkowskich³³⁷.

Nieliczne wiodące regionalne izby obrachunkowe w ogłoszeniu o pracę, co nie jest standardem, zamieszczają informację o poziomie wynagrodzenia brutto, „więc po pytaniach telefonicznych kandydatów typu: »Czy to jest na pewno takie wynagrodzenie?« gros kandydatów, nawet 50%, rezygnuje od razu, nie przychodząc na rozmowę kwalifikacyjną. Ale ci, którzy zaakceptują ten poziom zarobków, nie odchodzą z tej pracy, dlatego do tej pory nie mieliśmy problemu z naborem”³³⁸.

Częściej jednak prezesi przyjmują strategię niepodawania wysokości zarobków, tylko pytają kandydata o oczekiwania finansowe. Gdy występuje drastyczny rozróż między tym, jakie są możliwości finansowe izby, a tym, jakie

³³² H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

³³³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

³³⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

³³⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³³⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

są aspiracje płacowe kandydata, taka osoba nawet jeżeli przyjmie ofertę pracy w RIO, może w ciągu kilku lat szukać lepiej płatnej pracy.

Jeżeli kandydat posiada już bogatsze doświadczenie zawodowe, to zdaniem prezesów rozmowa jest bardziej złożona, gdyż można zadać więcej pytań z zakresu pracy zawodowej. Generalnie prezesi izb polegają na własnym doświadczeniu i intuicji w rekrutacji. Na podstawie pierwszej rozmowy rekrutacyjnej sporządzana jest lista rankingowa.

W niektórych izbach istnieje jeszcze trzeci etap rekrutacji w postaci rozmowy tylko z prezesem izby. Rozmowa indywidualna jako najbardziej znana metoda doboru daje możliwość nawiązania bliskiego kontaktu między osobą przeprowadzającą rozmowę a kandydatem³³⁹. Rozmowa decyduje ostatecznie o przyjęciu na stanowisko. Przykładowy zestaw pytań jest następujący: Jakie ma Pan/Pani cele zawodowe? W jakim czasie może Pan/Pani zmienić pracę z obecnej na nową? Pytania są formułowane w zależności od kierunku rozwoju rozmowy kwalifikacyjnej: „Ktoś ma problemy rodzinne. Ktoś chce robić aplikację radcowską. Ktoś ma jakieś inne zobowiązania”. Padają też pytania w drugą stronę. Najczęściej zadawane są pytania dotyczące wynagrodzenia: Czy to prawda, że izba płaci minimalną krajową? Czy jest możliwość dofinansowania kursów księgowości dla inspektorów? Prezes odpowiada: „[zawstydzony] że obowiązują stawki wynagrodzenia zgodnie z rozporządzeniem w zależności od posiadanego wykształcenia i doświadczenia”, czyli nie udziela odpowiedzi wprost na zadane pytanie. W rozporządzeniu³⁴⁰ są rzeczywiście zawarte ramy wynagrodzenia, ale niewiele z tego wynika, bo są to bardzo szerokie przedziały. Ponadto prezesi w rozmowie rekrutacyjnej akcentują walory zatrudnienia w izbie, budując w ten sposób pozytywny wizerunek organizacji: „Praca w RIO jest szansą dla rozwoju zawodowego. Z mojej perspektywy łatwiej jest wygospodarować środki na kurs księgowości czy studia niż wyższe wynagrodzenie, gdyż są to zupełnie inne pule finansowe”³⁴¹.

Po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego komisja ustala wynik końcowy, wskazując kandydata, który uzyskał największą sumaryczną liczbę punktów. W przypadku równej liczby punktów uzyskanych przez dwóch lub więcej kandydatów o wyborze komisja decyduje w drodze głosowania.

W przypadku rezygnacji kandydata z zatrudnienia komisja wybiera kolejną osobę z listy rankingowej, która otrzymała największą liczbę punktów. Komisja

³³⁹ A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wrocław i in. 1996.

³⁴⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb (t.j. Dz. U. 2017 poz. 1284 z późn. zm.).

³⁴¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

nie wyłania kandydata, jeśli żadna z osób nie spełnia warunków zawartych w ogłoszeniu o rekrutacji albo mimo spełnienia warunków postępowania rekrutacyjnego ustalono, że poziom posiadanych kwalifikacji, umiejętności i doświadczenia zawodowego lub określonych predyspozycji kandydatów jest niezadowolający i nie gwarantuje skutecznego wykonywania powierzonych obowiązków na danym stanowisku pracy³⁴². Ze swoich czynności komisja sporządzała protokół, który podpisują wszyscy członkowie obecni na posiedzeniu.

Informację o wynikach rekrutacji przekazywano kandydatom w terminie 7 dni od dnia wyboru³⁴³. W sytuacji zakończonej rekrutacji wewnętrznej informację o jej wynikach umieszczono na tablicy ogłoszeń w regionalnej izbie obrachunkowej. Natomiast w przypadku zakończonej rekrutacji zewnętrznej informację o jej wynikach publikuje się w Biuletynie Informacji Publicznej oraz umieszcza na tablicy ogłoszeń RIO.

3.4. Podsumowanie

Na polskim rynku pracy istnieje rozbudowana oferta wykwalifikowanej siły roboczej, której wykształcenie zawodowe (prawo, administracja, ekonomia) jest zgodne z wymaganiami RIO. Mogłoby się wydawać, że w takiej sytuacji niewielki wysiłek włożony w rekrutację pozwoli na zidentyfikowanie i przyciągnięcie dużej liczby potencjalnych pracowników, tak się jednak nie dzieje. Izby poszukują również osób z doświadczeniem kontrolerskim w administracji publicznej, o które trudno na rynku pracy. Przebadane RIO podejmowały spory wysiłek w celu znalezienia i przyciągnięcia kandydatów pomimo proponowania niekonkurencyjnych wynagrodzeń bez możliwości zapewnienia specjalnych warunków pracy poza poczuciem bezpieczeństwa i stabilności zatrudnienia. Dwie ostatnie cechy stanowią element charakterystyczny dla całego sektora publicznego, zatem ulegają deprecjacji relatywnej³⁴⁴. W związku z tym warunki panujące na rynku pracy (rynek pracodawcy vs. rynek pracownika) mogą mieć znaczący wpływ na rekrutację w RIO.

W okresie od stycznia do marca 2022 r. przeanalizowano większość dostępnych w Internecie ogłoszeń o pracę na stanowiskach inspektorskich w RIO. Ogłoszenia te mają formę konwencjonalną, charakterystyczną dla administracji publicznej. Publikowane są zazwyczaj na stronie BIP-u lub/i oficjalnych stronach RIO. Ogłoszenia o pracę nie przyciągają uwagi, gdyż są w formie czarno-białej,

³⁴² Regulamin rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z”..., *op. cit.*

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ C. Bekesi, D. Bekesi, *Aspects of Recruitment...*, *op. cit.*, s. 50–59.

bez logotypu izby. Wskazują one potrzeby rekrutacji ujęte w kategoriach: „Do zakresu zadań osoby zatrudnionej będzie należało:”, „Wymagania konieczne:”, „Wymagania dodatkowe:”, „Oferta kandydata powinna zawierać:”³⁴⁵. Jednak żadne z analizowanych ogłoszeń o pracę nie ukazywało mocnych stron regionalnych izb obrachunkowych³⁴⁶.

Konwencjonalna metoda rekrutacji zewnętrznej jest uważana za reklamę³⁴⁷. Z jakiego powodu jest to tak bardzo istotne? Jak wskazują badania, wizerunek, jaki organizacja przekazuje przez reklamę (ogłoszenia o pracę), jest szczególnie ważny dla przyciągnięcia właściwych kandydatów, a jego wpływ jest znacznie większy niż sposób przedstawienia i opisanie stanowiska³⁴⁸. Regionalne izby obrachunkowe nie postrzegają jednak procesu rekrutacji jako działania marketingowego, co wpływa negatywnie na przyciągnięcie wartościowych kandydatów.

Rekrutacja i selekcja stanowią kluczowe etapy zarządzania zasobami ludzkimi, a ich celem jest uzyskanie realizacji jej zadań³⁴⁹ przy minimalnych nakładach zasobów ludzkich. W przypadku wydziału kontroli gospodarki finansowej regionalnej izby obrachunkowej te dwa procesy zapewniają w sposób efektywny odpowiednią liczbę inspektorów.

W RIO to prezes wyznacza wizję, misję, kierunki rozwoju izby oraz posiada w tym zakresie uprawnienia decyzyjne wynikające z piastowanego stanowiska. Na najbardziej ogólnym poziomie w polityce kadrowej izb przyświeca idea rekrutacji na inspektorów kandydatów z właściwym systemem wartości odpowiadającym etosowi urzędnika państwowego – z odpowiednim doświadczeniem kontrolerskim, o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach (m.in. interpersonalnych), z potencjałem i fachową wiedzą z zakresu zamówień i finansów publicznych. Cechy te mają zapewniać odpowiednie efekty w pracy (właściwą liczbę ujawnionych nieprawidłowości w jednostce kontrolowanej).

Niestety rekrutacja takich kandydatów na pracowników RIO jest bardzo trudna z uwagi na niekonkurencyjne wynagrodzenia oferowane przez izbę. Jakość wykonywanych zadań państwowych, w tym zadań kontrolnych, jest uzależniona od posiadanych zasobów ludzkich. Stąd rekrutacja jest bardzo

³⁴⁵ Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, *Nabór do pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu na stanowisko młodszego inspektora kontroli*, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/?a=28923> (dostęp: 30.03.2022).

³⁴⁶ W świetle badań własnych niskie płace w RIO są jednym z głównych czynników odejść z pracy, dlatego warto informować o tym na początkowym etapie, aby w dalszej perspektywie uniknąć nadmiernej fluktuacji.

³⁴⁷ S. Stanciu, M. Lonescu, C. Leovaridis, D. Stănescu, *Managementul resurselor umane*, București 2003.

³⁴⁸ L. Byars, L. Rue, *Human Resources Management*, Homewood, IL 1987.

³⁴⁹ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit.

ważnym procesem, gdyż na tym etapie dokonuje się selekcja spośród realnie dostępnych kandydatów.

W świetle przeprowadzonych badań ankietowych i wywiadów z prezesami izb najczęstszymi stosowanymi technikami selekcji są tradycyjne dokumenty rekrutacyjne w postaci życiorysów i listów motywacyjnych oraz rozmów kwalifikacyjnych. Natomiast nowoczesne techniki selekcji kandydatów powszechnie stosowane w sektorze prywatnym (na przykład: testy psychologiczne, ośrodki oceny, ustrukturyzowane wywiady kwalifikacyjne ogniskujące się wokół wybranych obszarów kompetencji) pozwalające na pozyskanie najlepszych pracowników z rynku (nośników aktywów)³⁵⁰ prawie w ogóle nie występują w RIO. Zaletą stosowania nowoczesnych technik selekcji jest większa możliwość przewidzenia przydatności kandydata na przyszłym stanowisku pracy. Konkludując, selekcja zasobów ludzkich w przebadanych RIO jest realizowana raczej na podstawie doświadczenia niż metod docenianych przez ZZL, co obniża skuteczność rekrutacji, powodując powstanie nieuniknionych błędów generujących wzrost fluktuacji kadr kontrolerskich, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej książki.

W odpowiedzi na nadmierną fluktuację występują różne strategie rekrutacyjne w zależności od polityki kadrowej prowadzonej przez poszczególnych prezesów. Nieliczni nie mają problemu z pełnym zatrudnieniem w jednostce, natomiast rekrutują głównie osoby bezrobotne z urzędów pracy, które należy nauczyć pracy w RIO od podstaw. Do tego potrzebni są pracownicy wiedzy (ang. *knowledge worker*)³⁵¹ w izbie. Posiadają oni wysoki stopień wiedzy specjalistycznej, którą dzielą się z początkującymi inspektorami podczas kontroli. W tym znaczeniu są producentami wiedzy, ale również jej dystrybutorami w RIO³⁵². Do podstawowych zadań pracowników wiedzy należy poszukiwanie, wymiana i wykorzystanie wiedzy wewnątrz i na zewnątrz organizacji³⁵³.

Inni prezesi rekrutują kompetentne osoby mające doświadczenie kontrolerskie z samorządu. Jednak liczą się z tym, że taka osoba może odejść z RIO po znalezieniu lepiej płatnej pracy. Pozostali prezesi dostrzegają potencjał w uczelnianych biurach karier, jednak są świadomi, że część studentów przychodzi do izb tylko po to, aby uzyskać zaliczenie praktyk. Te strategie rekrutacyjne zależne są od złożonych mechanizmów kontekstowych zarówno wewnętrznych

³⁵⁰ Aktywów w rozumieniu nośników: umiejętności, kwalifikacji, wiedzy organizacji.

³⁵¹ T. Davenport, *Thinking for a Living: How to Get Better Performance and Results from Knowledge Workers*, Boston, MA 2005, s. 10.

³⁵² D. Dziuba, *Gospodarki nasycone informacją i wiedzą. Podstawy ekonomiki sektora informacyjnego*, Warszawa 2000, s. 64.

³⁵³ E. Skrzypek, *Kapitał relacyjny jako element kapitału intelektualnego*, [w:] M. Cisek (red.), *Kapitał relacyjny w nowoczesnej gospodarce*, Warszawa 2009, s. 27.

(np. polityka kadrowa kierownictwa), jak i zewnętrznych (np. uwarunkowania na rynku pracy) występujących w poszczególnych regionalnych izbach obrachunkowych.

Procedura naboru, przedstawiona w niniejszym rozdziale, określa przykładowe działanie komisji rekrutacyjnej oraz sposób przeprowadzenia wywiadu rekrutacyjnego. Może ona stanowić pomocne narzędzie dla prezesów izb, którzy jeszcze nie przyjęli zarządzeń dotyczących regulaminów rekrutacji na wolne stanowiska pracy w regionalnej izbie obrachunkowej. Ustalenie i wdrożenie właściwej procedury naboru jest istotne, gdyż pozwala ona uzyskać wpływ na jakość świadczonych usług kontrolerskich. Natomiast izbom, które już wdrożyły swoją procedurę, prezentowany model pozwoli na porównanie procesów rekrutacyjnych i wprowadzenie ewentualnych usprawnień proceduralnych w ramach ciągłego doskonalenia polityki kadrowej.

Wdrożenie procedur rekrutacyjnych pozwala też w większym stopniu uniknąć oskarżenia o stronniczość w wyborze kandydatów oraz zaleceń pokontrolnych w tym zakresie w przypadku przeprowadzenia kontroli przez właściwą komórkę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁵⁴.

Często stosowanym wskaźnikiem istotności jakichś działań dla organizacji jest stosowanie sformalizowanej procedury. Na pewno w administracji publicznej, jeśli nie istnieje skodyfikowana procedura rekrutacji, to proces ten nie jest traktowany jako istotny dla kadry kierowniczej. Prowadzenie spójnej polityki rekrutacji i selekcji inspektorów kontroli bez udokumentowanej procedury rekrutacyjnej jest trudne w realizacji. Konstrukcja takiej procedury mogłaby być kodyfikacją wcześniejszych doświadczeń rekrutacyjnych nabytych przez osoby odpowiedzialne za ten proces w organizacji, służący do budowy, *sensu largo*, bazy wiedzy (ang. *knowledge base*) w organizacji.

Niewielu prezesów izb przyjęło zarządzenie w sprawie regulaminu rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w regionalnych izbach obrachunkowych. Konkludując, brak regulaminów rekrutacji w izbach wynika czasami z obawy późniejszej konieczności ich konsekwentnego stosowania przez kierownictwo, co stanowi ograniczenie w podejmowaniu decyzji kadrowej przez prezesów.

Warto zauważyć, że regionalne izby obrachunkowe w małym stopniu dywersyfikują kanały komunikacyjne w procesie ogłaszania doboru na wolne stanowiska w izbie. Najczęstszym kanałem komunikacji pracodawcy z kandydatami są sami inspektorzy, co w znacznym stopniu zawężyło grono potencjalnych osób, które mogłyby pracować w izbie.

Na rynku pracy powszechnym i skutecznym kanałem komunikacji pracodawcy z kandydatami są płatne portale rekrutacyjne, które w małym stopniu

³⁵⁴ Uprawnienia kontrolne w tym zakresie posiada w ramach MSWiA na przykład Biuro Nadzoru Wewnętrznego.

są wykorzystywane przez regionalne izby obrachunkowe. Koszty publikacji ogłoszeń w portalu nie przewyższają możliwości finansowych izb, biorąc pod uwagę relatywnie małą liczbę prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych.

Ponadto regionalne izby obrachunkowe nie wykorzystują kanałów rekrutacji w postaci targów pracy. Za rzadko zwracają się same do instytucji edukacyjnych, które stanowią ważne źródło rekrutacji talentów menedżerskich i zawodowych, osób mających kontakt z organizacją (takich jak goście, partnerzy, różni współpracownicy), a także do publicznych, a zwłaszcza do prywatnych agencji pośrednictwa pracy.

Konkludując, z powodu braku inicjatywy większości badanych decydentów w RIO nie wykorzystywano w pełni obecnych na rynku pracy trafnych i różnicowanych kanałów komunikacji, co mogło wpłynąć na obniżenie skuteczności funkcjonowania procesu rekrutacji, jak i organizacji jako całości.

Rozdział 4.

Adaptacja zawodowa jako element polityki personalnej

Adaptacja społeczno-zawodowa jest ważnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi, ponieważ wpływa na efektywność pracy, obniża fluktuację kadr kontrolerskich. Inspektorzy, którzy dobrze się integrują i mają dobre relacje z innymi, są bardziej skłonni do współpracy i są zadowoleni z pracy. Dodatkowo proces adaptacji społeczno-zawodowej może przyczynić się do rozwoju kompetencji pracowników i podniesienia poziomu wiedzy w organizacji, co stanowi inspirację do przeprowadzenia badań empirycznych w zakresie wymiarów zarządzania zasobami ludzkimi w regionalnych izbach obrachunkowych. Obecnie nie ma bowiem żadnego opracowania na temat polityki adaptacji społeczno-zawodowej nowych inspektorów w regionalnych izbach obrachunkowych. Niniejszy rozdział odpowiada więc na jedno z czterech wiodących pytań badawczych tej książki: W jaki sposób prowadzona jest polityka adaptacji społeczno-zawodowej nowych inspektorów kontroli w RIO? Ma on na celu ustalenie kierunków polityki personalnej w izbach. Analizę wyników badań własnych przeprowadzonych na podstawie badań sondażowych w technice ankietowej (badanie inspektorów) i technice wywiadu ustrukturyzowanego (badania inspektorów i prezesów) w zakresie adaptacji społeczno-zawodowej nowych kontrolerów w RIO można wykorzystać do osiągnięcia tych celów.

Adaptacja zawodowa (adaptacja społeczno-zawodowa, adaptacja pracownicza, adaptacja inspektorska)³⁵⁵ jest to przystosowanie początkującego kontrolera do nowego środowiska pracy. Proces ten następuje po etapie rekrutacji i selekcji pracowników do RIO. Rozpoczyna się wraz z przyjęciem³⁵⁶ nowego pracownika do organizacji. Tadeusz Oleksyn akcentuje, że proces adaptacji zawodowej jest dwukierunkowy. Nie tylko adept dostosowuje się do organizacji,

³⁵⁵ W niniejszej pracy terminy te będą używane zamiennie.

³⁵⁶ Niektórzy badacze przyjmują, że proces adaptacji rozpoczyna się wcześniej, na etapie tzw. adaptacji przedwstępnej, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału. Więcej na ten temat: A. Binda, H. Fiszer, Z. Kozak, M. Leśnikowska-Marciniak, J. Marciniak, I. Szakiewicz, *Meritum HR*, Warszawa 2018.

ale też do pewnego stopnia organizacja elastycznie dostosowuje się do nowego pracownika, a więc proces ten charakteryzuje się sprzężeniem zwrotnym (ang. *feedback*)³⁵⁷.

4.1. Cele i dychotomiczny podział adaptacji w RIO

Do najważniejszych celów adaptacji zawodowej zalicza się:

- pełne i relatywnie szybkie zintegrowanie nowego pracownika ze środowiskiem,
- wprawienie pracownika w wykonywanie jego obowiązków, osiągnięcie przez niego wymaganej jakości i wydajności pracy,
- jak najszybsze osiągnięcie samodzielności w pracy,
- zainteresowanie nowego pracownika organizacją oraz zaprezentowanie mu możliwości dalszego rozwoju osobistego, w tym zawodowego,
- zaznajomienie z obowiązującymi przepisami endo- i egzogennymi,
- przyswojenie sposobu zachowania i reagowania w sytuacjach niebezpiecznych, kryzysowych, niestandardowych³⁵⁸.

Adaptację inspektorską w RIO można dychotomicznie podzielić na:

- spontaniczną, która polega na samodzielnym zdobywaniu przez kontrolera wiedzy o środowisku pracy, w tym o systemie aksjonormatywnym obowiązującym w izbie, a adaptacja spontaniczna może prowadzić do fałszywego wyobrażenia o organizacji na skutek pozyskania informacji fragmentarycznych lub nieprawdziwych³⁵⁹;
- kierowaną (zorganizowaną)³⁶⁰, która polega na podjęciu przez kierownictwo izby planowanych działań, mających na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa niezaadaptowania początkującego inspektora w RIO.

Adaptacja zorganizowana ma wiele zalet: skrócenie czasu adaptacji, szybsza nauka nowej roli zawodowej, relatywnie większe poczucie bezpieczeństwa adepta, co przyczynia się do wytworzenia więzi z organizacją i wpływa na jego zaangażowanie³⁶¹. Cechą charakterystyczną adaptacji kierowanej jest wdrożenie

³⁵⁷ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

³⁵⁸ *Ibid.*, s. 410.

³⁵⁹ Z. Pawlak, *Personalna funkcja firmy: procesy i procedury kadrowe*, Warszawa 2003.

³⁶⁰ W niniejszej pracy terminy te będą używane synonimicznie.

³⁶¹ W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2012, s. 188.

i konsekwentna realizacja programu dla nowych pracowników w organizacji. Program adaptacji pracowniczej szczególnie efektywny jest wtedy, gdy jest dostosowany do indywidualnych potrzeb adepta³⁶².

4.2. Dokumentowanie adaptacji społeczno-zawodowej

Wskaźnikiem istotności danego elementu dla organizacji jest stopień jego dokumentowania. W administracji publicznej, w odróżnieniu od sektora prywatnego, jeśli nie działa ciągła procedura dokumentowania na przykład adaptacji, to proces ten z pewnością nie jest traktowany jako istotny dla kadry kierowniczej.

W związku z tym jedno z pytań w kwestionariuszu ankiety dotyczyło dokumentacji na temat adaptacji nowego pracownika w organizacji. Najwięcej przebadanych respondentów (85,3%) zadeklarowało, że w ich miejscu pracy nie występuje udokumentowana procedura postępowania adaptacyjnego. Nieliczna grupa respondentów (14,7%) nie wiedziała, czy w RIO jest przedmiotowa procedura. Żaden z respondentów nie potwierdził, że istnieje dokument dotyczący adaptacji społeczno-zawodowej nowych pracowników.

W związku z tym sformułowano kolejne pytanie: Kto jest/był odpowiedzialny za Pana/Pani adaptację zawodową jako początkującego inspektora kontroli? (Istniała możliwość zaznaczenia przez respondentów w pytaniu kilku odpowiedzi). Pytanie skonstruowano nie tylko w czasie przeszłym, ale również w teraźniejszym z uwagi na fakt, że część (13,7%) respondentów udzielała odpowiedzi na to pytanie, znajdując się w trakcie procesu adaptacji zawodowej.

Większość respondentów (69%) wskazała, że osobą odpowiedzialną za adaptację zawodową był/jest koordynator zespołu kontrolującego. Druga największa grupa badanych udzieliła odpowiedzi, że naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej jest również odpowiedzialny za adaptację nowego inspektora kontroli. Dopiero na trzecim miejscu (15,3%) uplasował się prezes RIO wraz z jego zastępcą, choć to oni są osobami kierującymi izbą i mają największy wpływ na kształt polityki kadrowej, w tym aklimatyzację nowych pracowników. Część badanych (14%) nie była w stanie udzielić precyzyjnej odpowiedzi na to pytanie. Natomiast niewielki odsetek respondentów (5%) zadeklarował w pytaniu półotwartym („Inna osoba z RIO”), że to główny inspektor kontroli w RIO w zakresie swoich obowiązków ma za zadanie wdrażanie adepta do pracy.

Zdaniem jednego z prezesów tak naprawdę to „wszyscy są odpowiedzialni. Prezes RIO z naczelnikiem konstruuje, jak ma przebiegać proces adaptacji zawodowej”³⁶³. Najbardziej odpowiedzialnym za koordynację tego procesu jest

³⁶² H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

³⁶³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

naczelnik, jego zadanie polega na tym, że dobiera kontrolę, która ma być dla adepta wartościowa pod kątem jego rozwoju zawodowego. Przydziela tę osobę do zespołu, w którym jest doświadczony inspektor odpowiedzialny za kierowanie pracami kontrolerskimi, a jednocześnie koordynator jest w stanie wygospodarować czas na wytłumaczenie adeptowi „arkanów pracy w terenie”³⁶⁴. Zadaniem koordynatora kontroli jest wprowadzenie adepta w kolejną tematykę zagadnień. Naczelnik bada, jak wprowadzenie nowego inspektora kontroli „wygląda *ex post*”³⁶⁵. Zazwyczaj odbywa się to po zakończonej kontroli. Głównym zadaniem nowego pracownika jest nabieranie doświadczenia zawodowego w różnych zespołach oraz stopniowe badanie kolejnych zakresów kontroli³⁶⁶.

4.3. Typologia i czas adaptacji w RIO

Dla celów analitycznych dopasowanie się pracownika można dychotomicznie podzielić na proces adaptacji do:

- specyfiki pracy kontrolerskiej (wykonywanej na określonym stanowisku): zadań ustawowych i pozaustawowych, czynności kontrolnych, obowiązujących praktyk kontrolerskich;
- społeczności kontrolerskiej w całej organizacji: socjalizacji do roli zawodowej i zmieniających się ciągle jednostek kontrolowanych. Ponadto jest to proces nabycia nowych kompetencji kooperacyjnych.

Zdarza się tak, że nowy pracownik wywiązuje się z zadań na zajmowanym stanowisku kontrolerskim (adaptacja zawodowa), ale jakość współpracy z przełożonymi czy współpracownikami jest na niezadowalającym poziomie (adaptacja społeczna). Początkujący inspektor mógł nabyć kompetencji społecznych w środowisku pracy bez spełnienia oczekiwań przełożonego w zakresie realizacji zadań wynikających z zakresu obowiązków na stanowisku młodszego inspektora do spraw kontroli finansowej. Ponadto niewłaściwie przeprowadzona adaptacja w wymiarze zarówno społecznym, jak i zawodowym wskazuje na nieprawidłowo przeprowadzone poprzednie etapy procesu kadrowego, to jest rekrutację i selekcję.

Proces adaptacji zakończony wynikiem negatywnym prowadzi do generowania kosztów dla izby, które wynikają z konieczności powtórzenia wyżej

³⁶⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

wymienionych etapów. Pełny sukces adaptacji występuje wówczas, gdy początkujący inspektor nabywa kompetencji zarówno społecznych, jak i kontrolerskich, co wpływa pozytywnie na jego efektywność w pracy.

Czas trwania adaptacji społeczno-zawodowej zależy od takich czynników, jak: poziom przygotowania organizacji do przyjęcia adepta, złożoność pracy, dotychczasowe doświadczenia nowego pracownika³⁶⁷. Proces adaptacji w kwestionariuszu ankiety był umownie zdefiniowany jako czas od momentu podpisania umowy o pracę do momentu udania się na pierwszą samodzielną kontrolę, choć należy podkreślić, że inspektorzy zazwyczaj pracują w diadzie lub triadzie³⁶⁸. Według indagowanych czas trwania adaptacji zawodowej jest zróżnicowany. Największa grupa respondentów (30,4%) stwierdza, że wynosi on do roku. Zdaniem prezesów biorących udział w wywiadzie: „rok to jest absolutne minimum”³⁶⁹, czyli jest to jeden cykl kontrolny, w którym są przeprowadzone co najmniej trzy kontrole kompleksowe³⁷⁰. Po roku taki inspektor nie może przeprowadzić jeszcze kontroli, ale jest w stanie pod nadzorem koordynatora wykonywać czynności służbowe – rozpoznać zagadnienie kontrolerskie i przygotować je w pełni, po czym jego efekty zweryfikuje doświadczony inspektor.

Druga i trzecia grupa badanych (19,6%) zadeklarowała, że proces adaptacji zawodowej trwa od dwóch do trzech lat albo więcej niż trzy lata. Zakres merytoryczny kontroli jest tak „ogromny, że potrzebuje on [kontroler] minimum trzy lata, żeby można było powiedzieć, iż mamy do czynienia z pełnym przygotowaniem inspektora”³⁷¹. Natomiast gdy osoba posiada doświadczenie w zamówieniach publicznych, jest w stanie nabyć wiedzę z zakresu prawa podatkowego w ciągu dwóch lat. Inspektor w trakcie całego roku realizuje trzy kontrole kompleksowe, jedna daje możliwość zapoznania się z sześcioma tematami³⁷². Część respondentów (16,7%) oceniła czas trwania adaptacji w przedziale od 1 do 2 lat. Natomiast najmniejsza liczebnie grupa (13,7%) biorąca udział w badaniach była w trakcie procesu adaptacji.

³⁶⁷ J. Woźniak, *Rekrutacja...*, op. cit.

³⁶⁸ Więcej na ten temat w: P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2022; I. Machaj (red.), *Małe struktury społeczne*, Lublin 2004.

³⁶⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

³⁷⁰ Zdaniem innych prezesów w ciągu jednego cyklu są w stanie przeprowadzić pięć kontroli kompleksowych. Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

³⁷¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³⁷² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

4.4. Etapy adaptacji w RIO

Program adaptacji społeczno-zawodowej można podzielić na poszczególne etapy ze względu na kryterium czasowe.

Na etapie zerowym, tzw. adaptacji przedwstępnej, jeżeli nowy inspektor kontroli przeszedł pozytywnie postępowanie kwalifikacyjne, uzyskuje skierowanie na badanie wstępne celem określenia, czy jest zdolny do pracy na zajmowanym stanowisku, „więc w izbie pojawia się na dwa lub trzy dni przed rozpoczęciem pracy”³⁷³. Ponadto prezes RIO lub osoba przez niego wyznaczona³⁷⁴ bezpośrednio przed dopuszczeniem do pracy początkującego inspektora wymaga od niego: złożenia kwestionariusza osobowego³⁷⁵, zaświadczenia o przeszkoleniu z zakresu przeciwpożarowego, zaświadczenia o przeszkoleniu z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, posiadania umowy o pracę³⁷⁶, zrealizowanych wspomnianych wstępnych badań lekarskich z zawartym sformułowaniem o zdolności do pracy na stanowisku kontrolerskim w postaci orzeczenia lekarskiego oraz podpisanie oświadczenia o zapoznaniu się z wewnętrznym regulaminem pracy obowiązującym pracowników RIO³⁷⁷.

Ponadto specjalista do spraw kadr informuje nowego pracownika o ryzyku zawodowym związanym z powierzoną pracą i o zasadach ochrony przed zagrożeniami.

Pierwszą fazę adaptacji można byłoby nazwać wstępną (wprowadzającą). Według badań przeprowadzonych wśród prezesów etap ten trwa od jednego do trzech dni w zależności od poziomu przyswajania wiedzy przez nowego inspektora. W dniu rozpoczęcia pracy zostaje z nim zawarta umowa, zazwyczaj na okres próbny. „Oczywiście wcześniej warunki wynagrodzenia, obowiązki na zajmowanym stanowisku już zna, gdyż w trakcie postępowania rekrutacyjnego wszystko zostało mu dokładnie wyjaśnione”³⁷⁸. Pierwszego dnia pracy naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej wraz z głównym inspektorem

³⁷³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

³⁷⁴ Osobą wyznaczoną przez prezesa RIO jest zazwyczaj specjalista ds. kadr i płac.

³⁷⁵ Podstawowe dane zawarte w kwestionariuszu osobowym posłużą specjaliście ds. kadr i płac do skonstruowania umowy o pracę na okres próbny.

³⁷⁶ Na pracodawcy, ale w praktyce na specjaliście ds. kadr ciąży obowiązek skutecznego doręczenia umowy o pracę.

³⁷⁷ Na podstawie § 7 ust. 1 regulaminu pracy obowiązującego pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” stanowiący załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” nr 8/2012 z dnia 24 maja 2012 r. (akt obowiązujący na dzień 6.01.2022 r.).

³⁷⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

kontroli przeprowadzają szkolenie indywidualne z nowym pracownikiem³⁷⁹. Naczelnik pokazuje adeptowi podstawowe dokumenty (na przykład protokoły z kontroli), wyjaśnia, w jakich okolicznościach się je sporządza. Początkujący inspektor wypełnia czysty formularz na podstawie kazusu.

Adept uczy się w działaniu, że protokół kontroli stanowi dla niego dokument potwierdzający wykonanie czynności służbowych, a zawarte w nim negatywne ustalenia niosą ze sobą konsekwencje dla prowadzonej gospodarki finansowej gminy. Jednak „bądźmy szczerzy, taka osoba początkująca nic z tego nie wie, bo na żadnej kontroli jeszcze nie była”³⁸⁰, więc nie rozumie praktycznej funkcji podstawowych działań kontrolnych.

Zdaniem prezesów ze względu na braki kadrowe nie ma czasu, aby przeprowadzić dłuższe szkolenie niż trzydniowe. Ponadto w RIO jest bardzo napięty plan kontroli, dlatego nie ma przerw między kontrolami: „zespół kontrolny w piątek kończy kontrolę w jednej jednostce samorządu terytorialnego, a w poniedziałek zaczyna następną kontrolę w innej jednostce, więc nie ma takiej sytuacji, że inspektorzy zapoznają się w ciągu tygodnia z dokumentami przesłanymi przez jednostkę kontrolowaną i dopiero później jadą na kontrolę”³⁸¹.

Na etapie adaptacji wstępnej do zadań specjalisty do spraw kadr³⁸² należy zgromadzenie obligatoryjnych i fakultatywnych dokumentów do akt osobowych, podpisanie umowy o pracę oraz określenie zakresu obowiązków na zajmowanym stanowisku kontrolerskim. Należy również zapoznać się z polityką równego traktowania w zatrudnieniu, polityką antymobbingową oraz zgłosić pracownika do zakładu ubezpieczeń społecznych³⁸³.

W świetle analizowanych regulaminów pracy izb obowiązki bezpośredniego przełożonego to zapoznanie pracownika z zakresem czynności oraz instrukcją kancelaryjną obowiązującą na jego stanowisku, zapoznanie pracownika z miejscem pracy i jego otoczeniem, przydzielenie pracownikowi pracy zgodnie z umową, zapoznanie pracownika ze sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku, zorganizowanie pracy w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy pracownika, dążenie do zmniejszenia uciążliwości w pracy, zapoznanie pracownika ze sposobem udzielania

³⁷⁹ Szkolenie z głównym inspektorem kontroli wskazało tylko 5% respondentów.

³⁸⁰ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022 r.

³⁸¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

³⁸² Z uwagi na wielkość izb zazwyczaj w strukturze organizacyjnej RIO wyróżnia się jednoosobowe stanowisko ds. kadr i płac lub zespół dwuosobowy. Nie występują raczej działy do spraw kadr i płac w RIO.

³⁸³ Nie wszystkie izby wprowadziły regulaminy pracy.

zwolnień od pracy, przydzielenie pracownikowi miejsca i sprzętu do wykonywania pracy³⁸⁴.

Największym mankamentem wyżej wymienionych obowiązków bezpośredniego przełożonego jest relatywnie wysoki poziom ogólności wytycznych, co uniemożliwia weryfikację nałożonych obowiązków.

Zadania administratora do spraw bezpieczeństwa informacji na etapie adaptacji wstępnej obejmują szkolenie inspektora z zakresu bezpieczeństwa informacji, przyjęcie od kontrolera oświadczenia o zapoznaniu się z ustawą o ochronie danych osobowych oraz wydanie imiennego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych i obsługi systemów informatycznych. Następnie administrator przekazuje ww. dokumenty do specjalisty ds. kadr i płac³⁸⁵.

Druga faza adaptacji zwana „terenową”³⁸⁶ polega na pracy na „żywym organizmie”³⁸⁷, czyli w kontrolowanej gminie. Etap ten jest podzielony umownie na subetapy. Pierwszy trwa do trzech miesięcy od daty zatrudnienia osoby. Ten okres adaptacji odpowiada umowie na okres próbny, na jaki są zatrudniani nowo przyjmowani kontrolerzy. Ustna negatywna ocena inspektora po zakończonej adaptacji może być podstawą do nieprzedłużenia umowy z adeptem. Ocena ta jest podejmowana przez prezesa RIO lub jego zastępcę po zasięgnięciu opinii naczelnika WKGF, koordynatora i czasem pozostałych inspektorów kontroli, którzy współpracowali z adeptem. Procedurze adaptacji i ocenie podlegają zazwyczaj pracownicy w RIO na umowę o pracę. Natomiast pracownicy zatrudnieni na umowie na zastępstwo czy umowę zlecenie nie podlegają ocenie, chyba że taka osoba będzie się ubiegać o zatrudnienie w ramach umowy o pracę³⁸⁸. „Momentem przejścia od rozpoczęcia pracy do zakończenia procesu adaptacji jest przedłużenie umowy na czas określony”³⁸⁹.

Drugi subetap trwa do roku od zatrudnienia. Po prawie każdej kontroli kompleksowej naczelnik omawia postępy w adaptacji z koordynatorem: „zresztą

³⁸⁴ Na podstawie § 7 ust. 2 regulaminu pracy obowiązującego pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” stanowiący załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” nr 8/2012 z dnia 24 maja 2012 r.

³⁸⁵ Sposób formułowania zadań w zakresie administratora ds. bezpieczeństwa informacji w poszczególnych izbach różni się od siebie. Jednak sprawy bezpieczeństwa informacji znajdują się poza główną poruszaną tematyką w książce.

³⁸⁶ Adaptacja terenowa, gdyż związana jest z pracą w terenie. Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³⁸⁷ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

³⁸⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

³⁸⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

widać postęp lub regres³⁹⁰ adepta po sporządzonych protokołach kontroli. Po każdej kontroli inspektorzy wypełniają zakres przedmiotowo-podmiotowy wykonanych czynności służbowych. „Koordynator sprawdza protokół po adeptcie i wie, ile musiał poprawiać”³⁹¹. Ta faza adaptacji kończy się nieformalną oceną adepta decydującą o podpisaniu umowy na czas nieokreślony z kontrolerem.

Jednym ze sposobów weryfikacji nabytych umiejętności przez adepta jest realizacja przez niego samodzielnej kontroli. W taki sposób opisuje to jednej z prezesów: „Na końcowym etapie adaptacji ja jako prezes posyłam inspektora na samodzielną kontrolę, która jest bardzo prosta. Jest to dla mnie taka forma sprawdzenia tej osoby, czy rzeczywiście się rozwija w pracy, na przykład kontrola sprawdzająca, gdzie weryfikuje się wykonanie wniosków pokontrolnych³⁹². Nie wyobrażam sobie, żeby ktoś po dwóch latach był w stanie zrobić sam kontrolę kompleksową gminy. Natomiast na kontrolę sprawdzającą nawet po pół roku pracy w izbie można wysłać kontrolera”³⁹³.

Jak już wspomniano, dla każdego nowo zatrudnionego kontrolera w RIO ustala się opiekuna zwanego koordynatorem. Opiekunem może być kontroler na stanowisku starszego i głównego inspektora kontroli. Zwykle osoba taka ma duże doświadczenie zawodowe, kieruje pracami zespołu kontrolującego oraz zazwyczaj cieszy się estymą wśród inspektorów. Zadaniem koordynatora jest pomoc i wsparcie, zwłaszcza merytoryczne, dla nowego inspektora w czasie trwania adaptacji. Opiekun organizuje dla początkującego inspektora pracę w terenie w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu nabył i rozwijał kompetencje kontrolerskie. Opiekun³⁹⁴ przedstawia nowego inspektora zespołowi kontrolnemu. Omawia z nowym pracownikiem tematykę kontroli oraz przydziela mu zadania do realizacji.

Z perspektywy koordynatora adaptacja przebiega w następujący sposób: „młody inspektor pod nadzorem starszych kolegów jest wdrażany do zawodu, więc samo jego szkolenie (...) polega na tym, że przydzielają nam tzw. »świeżaka« i mamy za zadanie nauczyć go wszystkiego. Nie ma żadnego specjalnego programu szkoleń!”³⁹⁵. Dokładnie ujmując, starszy inspektor kontroli ma uczyć „świeżaka” metodyki pracy kontrolerskiej. Każdy uczy się indywidualnie z różnym tempem pracy. W RIO są inspektorzy kontroli, którzy opanowali podstawy

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² Upřednio była przeprowadzona kontrola kompleksowa, po której zostały sformułowane wnioski pokontrolne.

³⁹³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

³⁹⁴ Opiekun lub naczelnik w zależności od RIO.

³⁹⁵ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „C” w dniu 20.01.2022 r.

po pół roku, a z kolei inni inspektorzy kontroli po trzech latach nie nabyli podstawowych kompetencji³⁹⁶. „Mój prezio powie Ci, że przygotowanie młodego adepta do pracy kontrolerskiej wynosi około dwóch lat³⁹⁷. Tak nam inspektorom opowiada, a więc zapewne i Tobie tak powie. Jak ktoś jest łebski, to jest w stanie w pół roku się nauczyć, a jak pracował wcześniej w samorządzie czy w urzędzie marszałkowskim, to dla niego metodyka pracy jest podobna, to wszystko zależy od człowieka i jego kompetencji”³⁹⁸.

Wybór osoby kompetentnej na stanowisko koordynatora znacząco wpływa na proces adaptacji zawodowej. Opiekun pełni kilka funkcji wobec nowego pracownika: daje mu bezpieczeństwo, oparcie (pomoc), współodpowiada za niego. Ponadto współpracuje z innymi podmiotami (naczelnikiem WKGF, prezesem RIO, ewentualnie specjalistą ds. kadr i płac), by ułatwić kontakt na linii adept – pracownicy RIO. Interweniuje w przypadku sytuacji napięć i konfliktów w organizacji. Nie każda osoba przeszkolona nadaje się na opiekuna, gdyż taka osoba winna posiadać wysoki poziom umiejętności współpracy, komunikacji interpersonalnej, poczucia odpowiedzialności za adepta. Ponadto w świetle opinii kontrolerów odpowiednia różnica wieku między opiekunem a adeptem wynosi od ośmiu do dwunastu lat, gdyż zbyt mała różnica wieku skłania do rywalizacji, a zbyt duża do tworzenia relacji *quasi-rodzicielskich*³⁹⁹.

Jak już wspomniano, nowy pracownik zdobywa kompetencje pod opieką doświadczonego inspektora kontroli i naczelnika. Standardowo zespół kontrolerski liczy dwie osoby, a z adeptem w sumie trzy. „Jest to duże obciążenie dla inspektorów kontroli, dlatego planuję zrezygnować z tego trybu nauki w terenie. Wolałbym zatrudnić jedną osobę z kwalifikacjami, niż zatrudnić dwie osoby bez doświadczenia kontrolerskiego, gdyż nie dość, że muszą adeptowi »płacić za nic«, to jeszcze stanowi on dodatkowy obowiązek dla inspektorów”⁴⁰⁰. Izby od zawsze tak robiły, że kształciły kadrę kontrolerską, „ale teraz powiedziałem »dość«, wolę mieć mniej inspektorów, ale bardziej kompetentnych niż pełen stan etatowy i zróżnicowany poziom kompetencji”⁴⁰¹.

Oczywiście początkujący inspektor sporządza protokół, który jest nadzorowany w sposób bezpośredni przez koordynatora, sprawdzającego tzw. „dziury”. Jest to metoda uczeń–mistrz. Taki proces uczenia wynosi minimum dwa lata,

³⁹⁶ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „A” w dniu 8.07.2021 r.

³⁹⁹ K. Makowski (red.), *Zarządzanie pracownikami: instrumenty polityki personalnej*, Warszawa 2001, s. 66.

⁴⁰⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁴⁰¹ *Ibid.*

zanim inspektor zacznie wykonywać jakiegokolwiek samodzielne czynności kontrolne. Adept uczestniczy w kursach z innymi inspektorami w związku ze zmieniającymi się przepisami prawa, ale nie ma kursów specjalnie przeznaczonych dla niego: „żeby mógł hipotetycznie utworzyć taki kurs dedykowany, to bym musiał zatrudnić minimum dziesięć osób jednocześnie”⁴⁰². „Przy jednej osobie organizowanie takiego kursu jest nieopłacalne, bardziej efektywną metodą pracy jest przyuczenie się w terenie pod nadzorem doświadczonych osób kontrolujących”⁴⁰³.

Jeden z prezesów resume: „generalnie rzecz ujmując, mamy taką politykę kadrową, że najpierw przyjmujemy kandydata na pracownika na trzymiesięczny okres próbny. Jeżeli inspektor się sprawdzi, zawieramy z nim roczną umowę na czas określony. W sytuacji gdy pracownik w sposób satysfakcjonujący realizuje swoje zadania, z reguły trzecia umowa jest na czas nieokreślony. Jeżeli inspektor pracuje jeden rok i trzy miesiące, (...) to po tym okresie prezes izby, naczelnik już wiedzą, jaka jest jego przydatność do wykonywanej pracy”⁴⁰⁴. Niektórzy prezesi uważają, że w przypadku prawidłowego przeprowadzenia procesu rekrutacji i selekcji jest bardzo mało prawdopodobne, aby nowy pracownik nie spełnił oczekiwań przełożonych, na co wskazuje zarejestrowana wypowiedź: „choć, powiem szczerze, jedenasty rok jestem prezesem, nie miałem nigdy takiego przypadku. Udało nam się rekrutować mądrych, pracowitych ludzi do wydziału kontroli gospodarki finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej”⁴⁰⁵.

Zaledwie 30,4% przebadanych inspektorów zadeklarowało, że podlega ocenom okresowym w RIO. Natomiast pozostali respondenci (69,6%) oświadczyli, że nie podlegają w ogóle ocenom okresowym.

Jednak spośród badanych, którzy w swoim miejscu pracy podlegają ocenom, prawie wszyscy (96,8%) ankietowani wskazali, że ocenę formułuje bezpośredni przełożony. W drugiej kolejności w opinii ocenę formułują koledzy z pracy (65% respondentów). Natomiast trzecia co do liczebności grupa (25,8%) uczestniczy również w tzw. samoocenie efektów własnej pracy. Żaden z ankietowanych nie zaznaczył odpowiedzi, że osoby kontrolowane przez inspektorów biorą udział w ocenie kontrolerów⁴⁰⁶ (istniała możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi). Podsumowując, w procesie oceny pracownika istotne jest uwzględnienie opinii nie tylko przełożonych i współpracowników, ale również odbiorców

⁴⁰² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ Więcej na temat systemu ocen okresowych w dalszej części niniejszej pracy.

świadczeń kontrolnych, takich jak skarbnicy gminni. Ich ocena ma znaczący wpływ na postrzeganie inspektorów, którzy mogą wyrazić istotne uwagi na temat jakości ich pracy kontrolerskiej.

W praktyce zarządzania adaptacją w przypadku gdy inspektor nie spełnia oczekiwań przełożonych, najczęściej naczelnik lub prezes przeprowadzają z nim rozmowę na dwa miesiące przed upływem terminu, na który umowa została zawarta. Informują go: „że są pewne wątpliwości co do dalszego jego zatrudnienia”⁴⁰⁷. Rozmowa ocenijająca zwana inaczej „dyscyplinującą” ma pełnić dwojaką funkcję. Z jednej strony taka rozmowa ma za zadanie zmotywować inspektora, aby bardziej zaangażował się w pracę: „jeśli mu na niej zależy, bo być może będzie szansa przedłużyć mu umowę o pracę”⁴⁰⁸ albo: „to jest też sygnał dla niego, żeby zdążył poszukać sobie innej pracy”⁴⁰⁹, by posiadał tak zwaną płynność w rozwiązaniu stosunku pracy w izbie i jednocześnie zatrudnieniu w innej pracy. „Tak zwyczajnie po ludzku nie chcemy robić nikomu krzywdy, bo karma wraca”⁴¹⁰.

W świetle prezentowanych badań własnych zdecydowana większość respondentów (92,4%) zgadza się ze stwierdzeniem, że: „nowy pracownik zdobywa kompetencje pod opieką doświadczonego inspektora kontroli”, którym jest koordynator. Opiekun stara się internalizować wartości kontrolerskie u adepta, takie jak profesjonalizm, obiektywizm, uczciwość, rzetelność, należyta staranność i poufność. Początkujący inspektor uczy się, czym są tajemnica skarbowo oraz zasady etyczne przewidziane w postępowaniu kontrolnym. Szanuje zaufanie osoby kontrolowanej, która przekazała mu niejawną informację wyłącznie do służbowego wykorzystania, chyba że istnieje prawny obowiązek jej ujawnienia⁴¹¹.

Ankietowani doceniają też rolę naczelnika WKGF, gdyż 71,4% badanych zaznaczyło odpowiedź, że szczególny nadzór nad pracą młodszego inspektora kontroli pełni przełożony. Pomimo tego, że naczelnik zazwyczaj nie uczestniczy bezpośrednio w czynnościach służbowych w jednostkach kontrolowanych, to do jego obowiązków należy ogólne oprowadzenie po RIO celem zapoznania się z izbą, w tym z wydziałami (WIAS, WKGF), na co zwróciło uwagę 33,3% respondentów. Uczestniczy również w spotkaniu informacyjnym dotyczącym obowiązków i uprawnień na zajmowanym stanowisku pracy. Z wywiadów przeprowadzonych z prezesami wynika, że na spotkaniu informacyjnym poruszana jest też kwestia związana z zasadami wynagradzania i premiowania

⁴⁰⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

⁴⁰⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁴¹¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

inspektorów⁴¹². 30,3% respondentów wskazało, że jest to jeden ze sposobów wdrożenia nowego pracownika na stanowisko kontrolerskie. 27,3% indagowanych uznało, że zapoznanie się z kartą stanowiska pracy w izbie stanowi element wdrożeniowy dla nowego pracownika. W odpowiedzi półotwartej (tzw. „Inne”) niewielka liczba respondentów (8,7%) uwzględniła szkolenia wstępne dla nowego pracownika: PPOŻ, BHP jako elementy adaptacji. 15,1% respondentów nie była w stanie odpowiedzieć na przedmiotowe pytanie, dlatego zaznaczyła odpowiedź – „Nie wiem”. Podsumowując, kluczową rolę w procesie adaptacji nowego pracownika odgrywa opiekun. Dlatego należy skupić się na wyborze kompetentnych pracowników, ponieważ od tego wyboru zależy sukces całego procesu.

Przygotowanie początkującego inspektora do realizacji zadań na stanowisku pracy stanowi podstawowy element procesu adaptacji. W związku z tym sformułowano pytanie z internetowego kwestionariusza ankiety. (Istniała możliwość zaznaczenia przez respondentów w pytaniu kilku odpowiedzi). Jest to zapytanie o opinię (pod względem kryterium teleologicznego⁴¹³): W jakim stopniu zgadza się Pan/i ze stwierdzeniem? W kafeterii odpowiedzi zawarta jest interwałowa⁴¹⁴ pięciostopniowa skala dwustronna⁴¹⁵ R. Likerta⁴¹⁶. Skala ta umożliwia w praktyczny sposób poznanie opinii inspektorów na temat stwierdzenia: „Uważam, że proces adaptacji zawodowej w RIO przygotował mnie do pełnienia obowiązków na zajmowanym stanowisku”. Prawie połowa (48,2%) respondentów zaznaczających odpowiedź „zdecydowanie zgadzam się” i „raczej zgadzam się” oceniła pozytywnie proces adaptacji zawodowej. 14,3% nie miało zdania na ten temat. Łącznie negatywną opinię („raczej nie zgadzam się”, „zdecydowanie nie zgadzam się”) o ustosunkowaniu się do tego stwierdzenia wyraziło 37,5% ankietowanych.

Wniosek z badań jest taki, że w RIO istnieje problem z zatrzymywaniem najbardziej wartościowych pracowników ze względu na brak stosowania obiektywnych kryteriów oceny. Dodatkowo 1/3 inspektorów uważa, że nie zostali

⁴¹² Informacje zebrane na podstawie wywiadów przeprowadzonych z prezesami RIO „Y”, „X”, „Z” i inspektorami RIO.

⁴¹³ Ze względu na kryterium celu wyróżniamy pytania: wprowadzające, o opinie, o fakty, wiedzę, o źródła informacji, o sugestię i uzupełniające. Więcej na ten temat: L. Gruszczyński, *Kwestionariusze w socjologii...*, op. cit., s. 102.

⁴¹⁴ Interwałowość znaczy, że są do wyboru określone odpowiedzi i nie ma możliwości wybrania odpowiedzi pomiędzy nimi. Więcej na ten temat: E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, op. cit.

⁴¹⁵ Dwubiegunowość oznacza, że można wybrać umownie środkową wartość i po każdej ze stron znajduje się przeciwstawna odpowiedź. Więcej na ten temat: C. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2001.

⁴¹⁶ Skala dwustronna, czyli taka, w której liczba i natężenie pozycji po obu stronach skali są równe, symetryczne. Więcej na ten temat: L. Gruszczyński, *Kwestionariusze w socjologii...*, op. cit., s. 68.

odpowiednio przygotowani do pracy na swoim stanowisku, co wskazuje na nieskuteczność procesu adaptacji zawodowej. W rezultacie polityka personalna w tych obszarach jest dysfunkcyjna.

4.5. Podsumowanie

Zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi obszar omawiany w interdyscyplinarnej literaturze naukowej z zakresu zarządzania publicznego czy administracji publicznej. Analizując wyniki badań, można jednak zauważyć, że zagadnienie adaptacji początkujących pracowników nie jest tak często analizowane w sektorze prywatnym, a zwłaszcza w administracji publicznej, jak inne wymiary ZZL (rekrutacja i selekcja pracowników).

Należy zwrócić uwagę, że właściwie przeprowadzona adaptacja przyczynia się do efektywniejszego dostosowania pracownika do środowiska pracy, ułatwia komunikację w organizacjach, redukuje stres, zwiększa zaangażowanie pracowników, a w konsekwencji zapewnia organizacjom wartość dodaną zarządzania zasobami ludzkimi (niski wskaźnik absencji pracowników)⁴¹⁷.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że adaptacja pracowników ma istotny wpływ na właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi. Jednak nie tylko w administracji publicznej, ale również w praktyce biznesowej wielu organizacji adaptacja jest prowadzona w sposób spontaniczny, a nawet zupełnie pomijana⁴¹⁸. W tym przypadku adaptacja w regionalnych izbach obrachunkowych przebiega podobnie.

Adaptacja następowała po etapie rekrutacji, w tym selekcji. W przypadku nieprawidłowo przeprowadzonego procesu rekrutacji i selekcji i w rezultacie niedopasowania pracownika do organizacji etap drugi również nie jest zrealizowany w sposób celowy. Prawdopodobieństwo niedopasowania jest większe z powodu niezastosowania nowoczesnych metod i technik selekcji, a także zdywersyfikowanych kanałów komunikacji pracodawcy z potencjalnymi chętnymi do pracy w RIO, co analizowano w rozdziale poświęconym rekrutacji jako elementowi polityki personalnej.

Głównym zadaniem początkującego inspektora jest zdobycie doświadczenia zawodowego w różnych zespołach oraz różnorodnych tematykach kontroli

⁴¹⁷ T. Bauer, B. Erdogan, L. Simon, *Effective New Employee Socialization. A Review of the Critical Role of Communication*, [w:] V.D. Miller, M.E. Gordon (red.), *Meeting the Challenge of Human Resource Management: A Communication Perspective*, New York–London 2014..

⁴¹⁸ M. Jakubiak, M. Kondas, *Employees' Adaptation as a Critical Element of Human Resources Management – a Case Study*, „Organization & Management: Scientific Quarterly”, nr 40(4)/2017, s. 27–38.

i szybkie zintegrowanie się ze środowiskiem pracy. Jednak ten cel w RIO jest tylko częściowo realizowany z uwagi na występujące bariery adaptacyjne.

Sama znajomość aktów normatywnych nie daje jeszcze kompetencji do przeprowadzenia kontroli. Na podstawie badań własnych wynika, że proces adaptacji w RIO nie jest ujęty w żadne ramy instytucjonalne. W dużej mierze cała adaptacja oparta jest na nabywaniu wiedzy i umiejętności praktycznych. Oznacza to ciągłą pracę w terenie poprzez uczenie się w działaniu od zespołu kontrolnego, a nie opanowanie tylko przepisów prawa obowiązujących samorządy.

Pomimo korzyści, jakie niesie ze sobą adaptacja, część prezesów izb uważa, że inspektorzy „sami sobie poradzą”, tak jak oni kilkanaście lat temu zaaklimatyzowali się w RIO. Dlatego nie widzą szczególnej potrzeby wspierania nowych pracowników zaawansowanymi działaniami adaptacyjnymi poza ogólnymi czynnościami w rodzaju wyznaczenia opiekuna i szkoleń wewnętrznych. W takim przypadku następuje więc raczej adaptacja spontaniczna. Charakteryzuje się ona samodzielnym zdobywaniem wiedzy na temat środowiska pracy (m.in. norm i wartości panujących w RIO). Niekiedy informacje te są fragmentaryczne, w konsekwencji gdy zostaną zinternalizowane przez nowego pracownika, mogą prowadzić do powstania fałszywego obrazu organizacji.

Lepsze rezultaty osiąga się poprzez adaptację zorganizowaną. W takim procesie kierownictwo planuje i realizuje działania mające na celu zmniejszenie ryzyka niedostosowania się adepta do organizacji. Wprowadzenie takiego procesu wymaga wcześniejszego opracowania. Program adaptacji pracowników generuje koszty, ale jednocześnie pozytywnie wpływa na efektywność adaptacji i skraca jej czas.

Odpowiedzialność za adaptację spoczywa w głównej mierze na opiece i samym początkującym inspektorze, który winien się wykazać w nowej pracy. Adaptacja społeczno-zawodowa jest instrumentem zarządzania zasobami ludzkimi, który często działa jak rytuał organizacyjny (socjalizacyjny). Jest to czynność powtarzalna i decyduje o przynależności do grupy kontrolerskiej, do której aspiruje i z którą się utożsamia początkujący inspektor. Rytuałem przejścia adepta i włączenia go w grono tzn. pełnowartościowych pracowników RIO jest podpisanie z nim umowy o pracę na czas nieokreślony.

W wyniku przeprowadzonych badań własnych ustalono, że adaptacja kończy się nieformalną oceną adepta decydującą o podpisaniu umowy na czas nieokreślony pod warunkiem, iż przeszedł on pozytywnie adaptację. Proces ten charakteryzuje się wnikliwą obserwacją pracy początkującego inspektora, lecz odbywa się to w sposób niesformalizowany.

Trafna ocena przydatności początkującego inspektora do pracy jest kluczowym punktem procesu adaptacji. Błąd w ocenie kierownictwa może oznaczać straty dla obu stron, zaś trafna diagnoza będzie wpływać na zmniejszenie rotacji pracowników. Koszty zatrudnienia niewłaściwego kandydata są tym większe,

im wyższe stanowisko kontrolerskie zajmuje w strukturze organizacji⁴¹⁹. Z badań przedstawionych przez Wayne'a F. Cascio wynika, że koszty fluktuacji kadry mogą przekraczać 150% rocznego wynagrodzenia odchodzącego pracownika, włączając w to: koszty rekrutacji, koszty czasu poświęconego na adaptację nowego pracownika, koszty szkolenia, koszty utraty kapitału społecznego (kontaktów), koszty utraty doświadczenia zawodowego, koszty obniżonej wydajności nowo przyjmowanej osoby⁴²⁰.

Na podstawie badań własnych stwierdzić jeszcze raz należy, że kierownictwo RIO w małym stopniu podejmuje działania związane z wprowadzaniem nowego pracownika do organizacji w celu zminimalizowania ryzyka jego rezygnacji z pracy, zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa, budowania pozytywnych relacji z początkującym inspektorem. Jednakże opiekun adepta jest zaangażowany w proces dopasowania inspektora do zespołu kontrolnego pod względem jego osobowości i kompetencji. Odbyna się to przy wykorzystaniu intuicyjnych metod w ramach rozmów prowadzonych z adeptem i pozostałymi pracownikami zespołu.

4.6. Rekomendacje w zakresie adaptacji w RIO

Na podstawie badań własnych oraz literatury przedmiotu należy zauważyć, że w RIO nie istnieją programy adaptacji społeczno-zawodowej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ich wprowadzenie wpłynęłoby korzystnie na funkcjonowanie organizacji i poziom osiąganych przez nią wyników. Działając w ramach przysługujących uprawnień, prezesi izb mogą sporządzić takie programy w celu kodyfikacji i uporządkowywania praktyk w RIO związanych z prawidłowym przygotowaniem nowo zatrudnionego pracownika do właściwego wykonywania zadań ustawowych⁴²¹. Ponadto konieczne jest wskazanie osób odpowiedzialnych za wprowadzenie i realizację programu adaptacji zawodowej. W związku z powyższym podstawowymi elementami, które powinny się znaleźć w takim programie, są:

- wskazanie celu (celów) adaptacji (pełne i szybkie zintegrowanie nowego pracownika z izbą),
- zwięzła definicja pojęcia adaptacji (trwa od momentu przyjęcia nowego pracownika do momentu wzięcia udziału w pierwszej samodzielnej kontroli kompleksowej),

⁴¹⁹ M. Bieryło, *Rekrutacja i adaptacja nowych pracowników* – ComputerLand SA, ABC. <https://sip.lex.pl/#/publication/151073639?cm=DOCUMENT> (dostęp: 31.03.2022).

⁴²⁰ W. Cascio, *Kalkulacja kosztów zasobów ludzkich*, przeł. I. Podsiadło, Kraków 2001, s. 36.

⁴²¹ Zarządzenie Wewnętrzne nr DN-021-101/2015 w sprawie programu adaptacji społeczno-zawodowej pracowników.

- wskazanie osób odpowiedzialnych za ten proces oraz ich zakresu obowiązków w organizacji (koordynator, naczelnik WKGF, prezes RIO),
- dychotomiczny podział adaptacji (na aspekty społeczne i zawodowe),
- ustalenie etapów wraz z ich opisem (przedwstępny, wstępny, właściwy),
- określenie ich horyzontu czasowego (minimalnego – rok i maksymalnego – trzy lata),
- precyzyjny zakres obowiązków i uprawnień początkującego inspektora ds. kontroli finansowej,
- konstrukcja formularza oceny adaptacji zawodowej kontrolera wraz z podanymi kryteriami oceny.

Rola bezpośredniego przełożonego w stosunku do adepta powinna być bardzo istotna. To on winien wprowadzić początkującego inspektora na stanowisko pracy, informować o zadaniach realizowanych w komórce organizacyjnej, wyznaczać opiekuna, współtworzyć program adaptacyjny, poinformować o regulach i zwyczajach panujących w RIO, systematycznie oceniać adepta, współdecydować o dalszej kontynuacji współpracy z nowym inspektorem.

Należy zwrócić uwagę, że podczas wywiadów z prezesami izb na etapie pierwszym badań własnych, gdzie umożliwiono swobodę wypowiedzi, żaden z respondentów nie podniósł tematu adaptacji. Wynika z tego, że z perspektywy prezesów nie jest to proces kluczowy dla zarządzania zasobami ludzkimi w regionalnych izbach obrachunkowych.

Informacje zwrotne na temat wyników pracy odgrywają istotną rolę w przebiegu kariery zawodowej. W związku z tym program adaptacyjny powinien uwzględniać oceny nowych pracowników. Ocena taka nie powinna być odkładana do ostatnich dni umowy na okres próbny. Zamiast tego wszelkie niepokojące sygnały powinny być natychmiast wyjaśniane. Może to pomóc wyeliminować ewentualne błędy na wczesnym etapie⁴²².

Proces adaptacji społeczno-zawodowej powinien kończyć się formalną oceną początkującego kontrolera, którą wpisuje się do akt osobowych. Koordynator wraz z naczelnikiem WKGF, dokonując oceny, byłiby zobowiązani przekazać ją niezwłocznie do specjalisty ds. kadr i płac. Wzór rekomendowanego formularza oceny procesu adaptacji społeczno-zawodowej stanowi tabela poniżej. Zawiera ona podstawowe kryteria oceny pracy kontrolerskiej⁴²³.

⁴²² M. Jakubiak, M. Kondas, *Employees' Adaptation...*, op. cit.

⁴²³ Po uzyskaniu oceny pozytywnej młody kontroler rozpoczyna pracę w terenie już nie w zespole co najmniej trzyosobowym, tylko dwuosobowym. Według relacji jednego z prezesów RIO: „Najpierw umowa na okres próbny, następnie umowa na czas określony, kolejno umowa przedłużona na czas określony i w końcu umowa na czas nieokreślony,

Tabela 7. Formularz oceny adaptacji zawodowej kontrolera

Imię i nazwisko adepta: Stanowisko: Data rozpoczęcia procesu adaptacji: Imię i nazwisko koordynatora:		
Skala ocen (należy zakreślić odpowiednią ocenę i napisać wnioski): 1 pkt – ocena niska, zalecana poprawa 2 pkt – odpowiada postawionym wymaganiom stanowiska pracy 3 pkt – poziom wyróżniający realizację stawianych wymagań		
Lp.	Kryteria oceny	Oceny częstkowe:
1.	Kompetencje do wykonywania powierzonych obowiązków, czyli poziom umiejętności kontrolerskich koniecznych do realizacji zadań ustawowych określonych dla zajmowanego stanowiska kontrolerskiego.	
2.	Umiejętność rozwiązywania problemów pojawiających się w trakcie wykonywania czynności kontrolnych.	
3.	Postawa pracownika w stosunku do zespołu kontrolującego (kultura osobista, kontakty interpersonalne).	
4.	Sposób zachowania adepta w stosunku do pracowników samorządowych (poziom empatii, kultura osobista).	
5.	Poziom wiedzy na temat przepisów prawa powszechnie obowiązującego, procedur, standardów postępowania kontrolnego, wewnętrznych zarządzeń.	
6.	Umiejętność praktycznego stosowania obowiązujących procedur jw.	
7.	Gotowość do podejmowania działań zmierzających do dalszego rozwoju zawodowego i samokształcenia.	
8.	Suma punktów (Ocena całościowa) Skala: 7–13 pkt. – ocena niska, zalecana poprawa 14–17 pkt. – odpowiada postawionym wymaganiom stanowiska pracy 18–21 pkt. – poziom wyróżniający realizację stawianych wymagań	
9.	Wnioski dot. adaptacji <i>Data i podpis koordynatora i Naczelnika WKGF</i>	
10.	 <i>Data i podpis adepta</i>	
11.	Wnioski dot. dalszego zatrudniania <i>Data i podpis Prezesa RIO</i>	

potem jest taki okres, że młody inspektor idzie w zespole dwuosobowym na kontrolę, nie jako trzeci, tylko jako uzupełniający inspektor. Kolejnym postępowaniem jest dla niego awans zawodowy z młodszego inspektora na inspektora kontroli”.

Ocena kandydata podczas końcowego etapu adaptacji skupia się na weryfikacji wiedzy merytorycznej, przygotowania zawodowego i kompetencji, które powinny być określone w profilu wymagań. O ile weryfikacja wiedzy czy dotychczasowego zatrudnienia nie sprawia trudności, o tyle ocena kompetencji jest bardziej złożonym procesem, do którego pomocnym narzędziem jest formularz oceny adaptacji⁴²⁴.

Reasumując, konstrukcja programu adaptacji społeczno-zawodowej w RIO bez ulokowania w kulturze organizacji pozostanie uciążliwą formalną procedurą, która nie będzie miała wpływu na jakość polityki kadrowej⁴²⁵.

⁴²⁴ M. Bieryło, *Rekrutacja i adaptacja nowych pracowników...*, op. cit.

⁴²⁵ M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej: ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2013, s. 27–36.

Rozdział 5.

Polityka wynagrodzeń jako element polityki personalnej

Instytucje publiczne takie jak RIO działają dziś w ramach zmiennego otoczenia. W odniesieniu do polityki płacowej oznacza to, że organizacja w interakcji z otoczeniem zmienia się, by dostosować się do oczekiwań rynku. Celem w przypadku RIO jest osiągnięcie wysokiej jakości w zakresie kontroli. W związku z tym poprzez zaangażowanych, kompetentnych, produktywnych pracowników elastycznie adaptujących się do zmian otoczenia można sprawnie i skutecznie realizować cele organizacji publicznej. Motywowanie jest jednym z kluczowych elementów wpływających na postawy i zachowania kierownictwa oraz pracowników przy wykorzystaniu precyzyjnie dobranych bodźców, które zmieniają się w motywy działania zasobów ludzkich⁴²⁶.

Wśród podstawowych bodźców materialnych należy wymienić wynagrodzenie. Zgodnie z definicją Oleksyna jest to świadczenie w naturze lub kwocie pieniężnej należne za wykonaną pracę⁴²⁷. Wynagrodzenie spełnia funkcję motywacyjną, społeczną, kosztową i dochodową⁴²⁸. Właściwa funkcja motywacyjna wynagrodzenia jest jednym z kluczowych czynników wpływających na podjęcie pracy, trwanie w niej, osiąganie dobrych wyników. Ponadto w odniesieniu do RIO przyczynia się on do rozwoju kompetencji inspektorskich, a poprzez to całej izby, i pozwala uzyskiwać lepsze efekty w pracy kontrolerskiej⁴²⁹.

Wynagrodzenie uzyskują inspektorzy świadczący pracę w ramach stosunku pracy – umowy o pracę. Warto przypomnieć, że wynagrodzenie całkowite składa się z 4 modułów: płacy stałej, bodźców długofalowych, bodźców krótkofalowych i świadczeń dodatkowych⁴³⁰.

⁴²⁶ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Najwyższa Izba Kontroli...*, op. cit.

⁴²⁷ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

⁴²⁸ Funkcja społeczna wynagrodzenia polega na kształtowaniu dobrej atmosfery w pracy, zapobieganiu napięciom i konfliktom z powodu zróżnicowania wynagrodzeń. Więcej na ten temat: H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

⁴²⁹ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit.

⁴³⁰ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

Niniejszy rozdział na bazie badań własnych stara się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób prowadzona jest polityka płacowa wobec inspektorów kontroli w RIO. Omawianemu problemowi badawczemu podporządkowano konstrukcję rozdziału.

5.1. Płaca stała w RIO

Płaca stała w RIO obejmuje płacę zasadniczą oraz relatywnie stałe dodatki wynikające z obowiązujących przepisów prawnych⁴³¹. Wynagrodzenie zasadnicze etatowych członków kolegium, zastępcy prezesa izby, prezesa izby stanowi wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustalana jest według odrębnych zasad. Określona w ustawie budżetowej⁴³² kwota bazowa wynosiła 4 294,67 zł w roku 2020⁴³³, w roku 2021 – 4 512,41 zł, w roku 2022 – 4 944,79 i w roku 2023 – 5 540,25⁴³⁴. Wysokość wynagrodzenia etatowych członków kolegium, zastępcy prezesa, prezesa izby jest zdyferencjonowana ze względu na kryteria, takie jak staż, pełnioną funkcję, liczbę jednostek nadzorowanych przez RIO⁴³⁵.

Ogólne zasady wynagradzania pracowników RIO przedstawia tabela 8.

Natomiast struktura systemu wynagradzania inspektorów kontroli zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wielokrotności kwoty bazowej⁴³⁶ należy do klasycznego (tradycyjnego) rozwiniętego taryfowego, a nie mnożnikowego systemu wynagrodzeń, gdyż obejmuje ona trzy podstawowe elementy: tabelę zaszerzegowania, taryfikatory kwalifikacyjne, tabelę lub siatkę płac⁴³⁷.

⁴³¹ Termin „płaca stała” w RIO zostanie opisany w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁴³² Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, część I. Pracownicy objęci mnożnikowymi systemami kształtowania wynagrodzeń oraz pracownicy urzędów posiadających autonomię budżetową. Opracowania tematyczne OT-686*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/202/plik/ot-686.pdf> (dostęp: 16.01.2021).

⁴³³ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571 z późn. zm.).

⁴³⁴ Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278).

⁴³⁵ Art. 26a ust. 5 ustawy o RIO.

⁴³⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

⁴³⁷ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*

Tabela 8. Zasady wynagradzania pracowników RIO

Kategoria		Wynagrodzenie zasadnicze – mnożnik	Dodatek funkcyjny mnożnik	Informacje dodatkowe
mnożnikowa	prezes izby	3,7–5,3	0,7–1,2	Wysokość wynagrodzenia różnicowana jest ze względu na staż i pełnioną funkcję oraz liczbę jednostek nadzorowanych przez daną regionalną izbę obrachunkową.
	zastępca prezesa	2,9–4,4	0,5–0,9	
	etatowy członek kolegium	2,2–3,6	–	
Kategoria		Zasady wynagradzania		
niemnożnikowa	pozaetatowy członek kolegium RIO	Pozaetatowi członkowie kolegium RIO otrzymują stosowny ryczałt, diety oraz zwrot kosztów podróży określone rozporządzeniem. Miesięczna wysokość ryczałtu wynosi do 75% miesięcznego maksymalnego zasadniczego wynagrodzenia etatowego członka kolegium.		
	pozostali pracownicy RIO w tym inspektorzy kontroli	Prezes Rady Ministrów określa w drodze rozporządzenia w sprawie wielokrotności kwoty bazowej RIO zasady wynagradzania pozostałych pracowników oraz wymagane kwalifikacje w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej.		

Źródło: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*; Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Kształtowanie wynagrodzeń...*, *op. cit.*

5.1.1. Tabela zaszeregowania stanowisk w RIO

Badani inspektorzy oceniali wartość motywacyjną płacy zasadniczej w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały wpływ, 2 – mały wpływ, 3 – umiarkowany wpływ, 4 – duży wpływ, 5 – bardzo duży wpływ. Zdecydowana większość (76,47%) oceniła płacę zasadniczą od 4 do 5, tylko niewielka liczba respondentów (23,53%) oceniła ten składnik wynagrodzenia od 1 do 3. Płaca zasadnicza pełni więc dla indagowanych istotną wartość motywacyjną, którą należy priorytetowo brać pod uwagę, projektując politykę płacową.

Tabelę zaszeregowania stanowisk kontrolerskich do poszczególnych kategorii w ramach przyjętej skali tworzy się na podstawie wartościowania pracy z wykorzystaniem metody sumarycznej, syntetycznej, bazującej na kompetencjach (umiejętnościach) lub wyceny rynkowej⁴³⁸. W tabeli 9 kolumny o nazwach: „stanowisko” i „kategoria zaszeregowania” zawierają podstawowe elementy omawianej struktury.

⁴³⁸ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*, s. 500–520. Istnieje wiele grup metod wartościowania stanowisk pracy; więcej na ten temat: M. Armstrong, *Wartościowanie stanowisk pracy. Przestrzeganie zasady równej płacy w praktyce*, przeł. A. Zydorowicz, Warszawa 2008; F. Poels, *Wartościowanie stanowisk pracy i strategię wynagrodzeń. Jak wprowadzać efektywny system*, przeł. I. Podsiadło, Kraków 2002.

5.1.2. Taryfikator kwalifikacyjny w RIO

Taryfikatory kwalifikacyjne stanowisk pracy (zwane inaczej wymogami kompetencyjnymi stanowisk pracy) obejmują takie elementy, jak: wiedza i wykształcenie, doświadczenie i umiejętności, postawy i zachowania, uzdolnienia i predyspozycje. W załączniku nr 4 do rozporządzenia⁴³⁹ w sprawie wielokrotności kwoty bazowej w RIO zawarta jest tabela zaszeregowania stanowisk kontrolerskich do poszczególnych kategorii. Zawiera ona taryfikator kwalifikacyjny przyporządkowywany do stanowiska pracy (patrz tabela 9). Składa się on z kategorii: „wykształcenie” i „liczba wymaganych lat pracy”. W pozycji nr 12 minimalna liczba lat pracy (np. 2 lata lub 0) uzależniona jest od posiadanego wykształcenia (np. średnie lub wyższe). Dopuszczalna jest ona równocześnie do stanowiska (np. młodszy inspektor kontroli).

**Tabela 9. Tabela zaszeregowania stanowisk w RIO
do poszczególnych kategorii**

Lp.	Stanowisko	Kategoria zaszeregowania	Wykształcenie	Liczba wymaganych lat pracy
1.	Naczelnik wydziału	XV–XVIII	wyższe	4
2.	Kierownik biura, zastępca naczelnika wydziału	XV–XVII	wyższe	4
3.	Zastępca kierownika biura	XV–XVI	wyższe	4
4.	Radca prawny	XV–XVII	według odrębnych przepisów	
5.	Główny księgowy	XV–XVII	według odrębnych przepisów	
6.	Główny inspektor kontroli	XV–XVI	wyższe	6
6a.	Audytór wewnętrzny	XV–XVI	według odrębnych przepisów	
8.	Pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych	XII–XIV	według odrębnych przepisów	
9.	Starszy inspektor kontroli	XIII–XV	wyższe	4
10.	Starszy informatyk, starszy specjalista	XIII–XV	wyższe	4
11.	Inspektor kontroli, informatyk, specjalista	XII–XIV	wyższe średnie	3 6
12.	Młodszy inspektor kontroli	XI–XII	wyższe średnie	– 2
13.	Starszy księgowy	X–XII	średnie	2
14.	Księgowy, starszy referent	IX–XI	średnie	1
15.	Referent	VII–IX	średnie	–

Źródło: Na podstawie załącznika nr 4 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

⁴³⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

W myśl rozporządzenia w sprawie wielokrotności kwoty bazowej⁴⁴⁰ prezes izby może w uzasadnionych wypadkach skrócić pracownikowi wymagany okres pracy na danym stanowisku. Wyjątkiem są stanowiska, dla których wymagany okres pracy zawodowej określają odrębne przepisy regulujące wymagania kwalifikacyjne pracowników.

Wymogi kwalifikacyjne opracowywano i aktualizowano na podstawie wykształcenia, doświadczenia i stażu pracy. Jednak współcześnie uważa się to za niewystarczające, dlatego oczekiwania wobec pracowników na zajmowanym stanowisku opisywane są znacznie dokładniej, w postaci na przykład profesjonalnych programów zawierających kluczowe kompetencje dla danego stanowiska pracy. Prezesi często posiadają preferencje odnośnie do stażu pracy, ale po pierwsze liczy się głównie praktyka zawodowa w sektorze publicznym, po drugie pożądanym jest staż pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego lub/i finansów publicznych. Ponadto wykształcenie wyższe lub średnie również nie jest sprecyzowane, a jak pokazują badania własne, prezesi izb zazwyczaj szukają pracowników z wykształceniem kierunkowym (ekonomia, prawo, administracja). W tym kontekście można stwierdzić, że dotychczasowe przewidywane prawem kryteria różnicowania stanowisk w RIO (wykształcenie, liczba lat pracy) są nieprecyzyjnie dobrane i nie odzwierciedlają faktycznych zgłaszanych przez prezesów izb zapotrzebowań na kompetencje kontrolerskie.

5.1.3. Tabela płac w RIO

Tabela płac określa stawki płac zasadniczych przyporządkowane wyznaczonym kategoriom stanowisk. Siatka płac różni się od tabel tym, że zamiast stawek płac zasadniczych występują współczynniki dostosowane do określonej kategorii zaszerogowania⁴⁴¹. Wyróżnia się stawki płac jednopoziomowe (zwane inaczej płaskimi) i wielopoziomowe (zwane również widełkowymi lub wieloprogowymi). Płaskie stawki płac są wskazane wówczas, gdy w ramach zakładu pracy wykonuje się raczej prace zrutynizowane i prawie jednolite, uzyskują taki sam lub podobny efekt pracy. Natomiast widełkowa stawka płac jest bardziej elastyczna, gdyż można przy jej wykorzystaniu różnicować wynagrodzenie ze względu na trudność (treść) pracy na stanowiskach mieszczących się w tej samej kategorii zaszerogowania⁴⁴². Ponadto wielopoziomowa stawka płac umożliwia wielokrotną podwyżkę bez konieczności zmiany stanowiska⁴⁴³. W przypadku

⁴⁴⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

⁴⁴¹ Więcej na ten temat: T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 293.

⁴⁴² S. Borkowska, *Strategie wynagrodzeń*, Kraków 2006.

⁴⁴³ Z. Sekuła, *Struktury wynagradzania pracowników*, Warszawa 2013.

RIO ustawodawca zastosował wieloprogową⁴⁴⁴ (zwaną również widełkową) miesięczną tabelę płac zasadniczych, w której stawki w sąsiednich kategoriach nieznacznie nakładają się na siebie (tabela 10). Jest ona zamknięta, czyli są w niej określone zarówno dolne, jak i górne stawki płac zasadniczych dla każdej kategorii zaszerzegowania. W nawiasach poniżej przedstawiono dane liczbowe z rozporządzenia z 2004 r.⁴⁴⁵ Dolna stawka kolejnej kategorii wzrasta w przedziale od 10 (10) zł do 110 (100) zł i jest wyższa średnio o około 51 (42) zł. Natomiast górna stawka kolejnej kategorii jest wyższa średnio o około 252 (198) zł. Wzrasta ona w przedziale od 50 (80) zł do 560 (430) zł. Istnieje zdecydowanie większa różnica między stawkami górnymi niż dolnymi w następujących po sobie kategoriach, jednak wzrost stawek płac ma charakter relatywnie niewielki. Stawki płacowe w kolejnych kategoriach nie rosną ani liniowo, ani wykładniczo. We współczesnej praktyce gospodarczej dominują tabele zwane popularnie *broadbanding*. Charakteryzują się one odwrotnymi cechami niż analizowana wyżej miesięczna stawka wynagrodzeń zasadniczych pracowników RIO. RIO zawierają niewielką liczbę kategorii (od czterech do ośmiu), natomiast tabela posiada aż osiemnaście pozycji. Ponadto zakładki płacowe mają bardzo szerokie przedziały stawek płac w ramach poszczególnych kategorii zaszerzegowania nawet o rozpiętości 200%, tymczasem maksymalny poziom rozpiętości widełek w tabeli RIO wynosi co prawda w najwyższej kategorii XVIII około 182% (128%), natomiast już w kategorii I zaledwie 80%. W sąsiednich kategoriach występują duże „zakładki płacowe”, natomiast w analizowanej tabeli RIO średnia różnica stawek dolnych i górnych jest relatywnie niewielka⁴⁴⁶. Reasumując, przy wąskich (małych) przedziałach w ramach jednej kategorii ich liczba jest większa i na odwrót. Liczba kategorii zaszerzegowania i rozpiętość przedziałów stawek płac są ze sobą ściśle powiązane i stanowią ważny element polityki płac. W RIO występuje relatywnie większa liczba kategorii zaszerzegowania i wąskie widełki stawek wynagrodzenia. Taki kształt tabeli płac powoduje, że prezesi izb płacą głównie za treść czy trudność pracy kontrolerskiej. Ponadto tabela umacnia hierarchiczny system płac ze względu na jej smukły kształt⁴⁴⁷. Zamknięta, wąska, rozbudowana przedziałowa tabela płac zazwyczaj powiązana jest z ogólną

⁴⁴⁴ Więcej na ten temat: T. Listwan (red.), *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa 2005.

⁴⁴⁵ Załącznik nr 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

⁴⁴⁶ Wynosi ona – o czym już wspomniano – odpowiednio około 45 zł dla dolnej stawki i 198 zł dla górnej.

⁴⁴⁷ Sytuacja odwrotna występuje w organizacji publicznej, gdy jest mniejsza liczba kategorii zaszerzegowania o szerszych widełkach stawek płac. Jest ona zasadna wtedy, gdy system hierarchiczny jest traktowany jako tzw. przeżytek kulturowy, a należy płacić za efekty w pracy i wykorzystane umiejętności, a nie za trudność w pracy.

Tabela 10. Miesięczne stawki wynagrodzenia zasadniczego w roku 2004 i 2023

Kategoria zaszerzgowania	Widoki zwane przedziałami (kwota w zł) z 2023 r.	Różnica stawki dolnej w sąsiednich kategoriach z 2023 r.	Różnica stawki górnej w sąsiednich kategoriach z 2023 r.	Rozpiętość widełek (kwota w zł) z 2004 r.	Różnica stawki dolnej w sąsiednich kategoriach z 2004	Różnica stawki górnej w sąsiednich kategoriach z 2004	Rozpiętość widełek z 2004 r.	Rozpiętość widełek 2023 r.
I	2000–3600	–	–	1520–1820	–	–	300	1600
II	2020–3700	20	100	1540–1900	20	80	360	1680
III	2030–3830	10	130	1550–2000	10	100	450	1800
IV	2040–3960	10	130	1560–2100	10	100	540	1920
V	2070–4110	30	50	1590–2210	30	110	620	2040
VI	2100–4300	30	190	1610–2360	20	150	750	2200
VII	2130–4680	30	380	1640–2650	30	290	1010	2550
VIII	2150–4810	20	130	1660–2750	20	100	1090	1090
IX	2190–4940	40	130	1700–2850	40	100	1150	2660
X	2250–5190	60	250	1750–3040	50	190	1290	2940
XI	2320–5450	70	260	1810–3240	20	200	1430	3130
XII	2390–5710	70	260	1880–3440	70	200	1560	3320
XIII	2460–6030	70	320	1940–3690	60	250	1750	3570
XIV	2540–6420	80	390	2010–3990	30	300	1980	3880
XV	2620–6810	80	390	2090–4290	80	300	2200	4190
XVI	2720–7250	100	440	2180–4630	90	340	2450	4530
XVII	2810–7680	90	430	2260–4960	80	330	2700	4870
XVIII	2920–8240	110	560	2360–5390	100	430	3030	5320
Suma	–	920	4540	–	760	3570	24660	53290
Średnia-arytmetyczna	–	51,1	252,2	–	42,2	198,3	1370	2960

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 maja 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb (tj. Dz. U. 2023 poz. 953 z późn. zm.).

polityką kadrową prowadzoną głównie przez prezesów izb. Hierarchiczna struktura organizacyjna, taka jak w RIO, charakteryzuje organizacje scentralizowane i biurokratyczne. Nakładkowa tabela płac umożliwia w większym stopniu różnicowanie płac ze względu na efekty w pracy kontrolerskiej zwłaszcza tym inspektorom, którzy zajmują wyższą pozycję w hierarchii organizacyjnej, albo pracownikom wykonującym dodatkowe obowiązki służbowe (na przykład koordynatora). Chociaż za zadania o charakterze względnie stałym również można przyznać dodatek (na przykład funkcyjny, co ma miejsce w przypadku głównego i starszego inspektora kontroli).

W rozporządzeniu w sprawie wielokrotności kwoty bazowej zastosowano dychotomiczny podział na tabele płac dedykowane dla pierwszej grupy (prezesa, zastępcy prezesa i etatowych członków kolegium izby) oraz dla drugiej grupy (czyli dla pozostałych pracowników izb). Różnicowanie tabel płac podyktowane jest tym, że stosowany jest podwójny system wynagradzania – mnożnikowy w przypadku pierwszej grupy i taryfowy dla drugiej. Mankament stosowania dwuczłonowego systemu wynagrodzeń może być eskalacja napięcia i konfliktów w przypadku polaryzacji płacowej wspomnianych grup. Uzasadnieniem zastosowania tego podziału jest znacznie zróżnicowany charakter wykonywanej pracy oraz poziomów decyzyjności (strategicznego i operacyjnego) grup.

5.2. Bodźce długofalowe

Bodźce długoterminowe stanowią składnik wynagrodzenia na okres zazwyczaj dłuższy niż rok w przeciwieństwie do krótkoterminowych (krótkofalowych). Natomiast bodźce długofalowe lub długoterminowe stanowią relatywnie stały składnik wynagrodzenia zależny od:

- efektów pracy (dodatek kontrolerski, dodatek służbowy, dodatkowe wynagrodzenie roczne),
- stażu pracy (dodatek za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowe),
- zajmowanego stanowiska (dodatek funkcyjny za zarządzanie zespołem kontrolerskim).

Inspektorom przysługują 4 różnego rodzaju dodatki i 2 świadczenia. Jednak duża ich liczba nie znajduje bezpośredniego przełożenia na poziom wynagrodzeń, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

5.2.1. Dodatek za wieloletnią pracę

Dodatek za wieloletnią pracę określany jest jako procent wynagrodzenia stanowiącego podstawę jego naliczania. Dodatek za wysługę lat⁴⁴⁸ zwłaszcza w tzw. państwowej sferze budżetowej (dalej PSB) wynosi dla inspektorów RIO od 5 lat pracy – 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego i za każdy rok wzrasta o 1%, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. W przypadku tzw. budżetówki⁴⁴⁹ dodatek za wieloletnią pracę wypłacany jest na podstawie przepisów szczególnych (pragmatyk służbowych), natomiast w sektorze prywatnym jest on dobrowolnym świadczeniem udzielanym przez pracodawcę w umowach o pracę i regulacjach wewnątrzzakładowych.

Prezesi RIO krytykują dodatek za wieloletnią pracę ze względu na brak korelacji między doświadczeniem zawodowym a kompetencjami kontrolerskimi: „Wszystkie tabelki w sektorze publicznym są tak konstruowane, że istotne jest doświadczenie zawodowe, co nie pokrywa się z umiejętnościami; czasami inspektor ma 20 lat stażu pracy i jego praca kontrolerska jest jakościowo słaba. Inny inspektor przerasta go już po 5 latach pracy. Tabela pokazuje, że temu pierwszemu należy się 20% dodatek i ja jestem przeciwnikiem takich rozwiązań (...). Nie tyle staż pracy powinien być premiowany, co kompetencje i efekty w pracy kontrolerskiej”⁴⁵⁰.

Badani inspektorzy oceniali dodatek za wieloletnią pracę w skali ocen od 1 do 5 jako składnik wynagrodzenia stanowiący motywację dla pracownika.

⁴⁴⁸ Dodatek za wieloletnią pracę zwany jest również dodatkiem stażowym lub dodatkiem za wysługę lat.

⁴⁴⁹ Przysługuje ten dodatek: nauczycielom zatrudnionym w placówkach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 33 ust. 1 Karty nauczyciela, § 7 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy), członkom korpusu służby cywilnej (art. 90 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; § 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej), pracownikom instytucji kultury (art. 31 Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej; § 2 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury), pracownikom samorządowym (art. 38 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; § 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych).

⁴⁵⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

Prawie tyle samo badanych (49,02%) oceniło ten dodatek od 1 do 2, co druga część respondentów (45,10%) od 4 do 5. Podsumowując, dodatek za wieloletnią pracę stanowi czynnik różnicujący respondentów ze względu na ich staż pracy. Im dłuższy staż pracy, tym bardziej respondenci doceniają ten dodatek w ramach polityki płac w RIO ze względu na jego rosnącą wysokość.

5.2.2. Nagroda jubileuszowa

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych pracownikom RIO przysługują nagrody jubileuszowe⁴⁵¹. Nagroda jubileuszowa to specjalny benefit przyznawany zazwyczaj na okrągłą rocznicę stażu pracy inspektora. Nagrodę jubileuszową oblicza się jako stosowny odsetek wysokości wynagrodzenia pracownika RIO⁴⁵².

Pierwszą nagrodę uzyskuje się po 20 latach pracy w wysokości 75% wynagrodzenia miesięcznego, kolejne w czasie i wysokości, o których mowa w tabeli 11.

**Tabela 11. Wymagany staż pracy
a wysokość nagród jubileuszowych w RIO**

Lp.	Wymagany staż pracy	Nagrody jubileuszowe w wysokości
1.	po 20 latach pracy	75% wynagrodzenia miesięcznego
2.	po 25 latach pracy	100% wynagrodzenia miesięcznego
3.	po 30 latach pracy	150% wynagrodzenia miesięcznego
4.	po 35 latach pracy	200% wynagrodzenia miesięcznego
5.	po 40 latach pracy	300% wynagrodzenia miesięcznego
6.	po 45 latach pracy	400% wynagrodzenia miesięcznego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, *op. cit.*

Nagroda jubileuszowa może być rodzajem docenienia za długoletnią pracę w RIO – stanowi program lojalnościowy, ale przecież inspektor uzyskuje już dodatek stażowy. Jaka więc jest istota wprowadzenia kolejnej nagrody pieniężnej za wieloletnią pracę? Nagroda jubileuszowa często ma charakter celebracyjny i jest nie tylko docenieniem okrągłej rocznicy zatrudnienia, ile zasług, jakie konkretna osoba ma dla izby.

⁴⁵¹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, *op. cit.*

⁴⁵² N. Dąbrowska, R. Kwaśniewski, *Zasady nabywania prawa do nagród jubileuszowych przez pracowników samorządowych i ich oskładkowanie*, „Państwo – Prawo – Administracja”, nr 2(1)/2016, s. 21–41.

Badani inspektorzy oceniali nagrodę jubileuszową w skali ocen od 1 do 5. Zdecydowana większość badanych (72,55%) oceniła nagrodę jubileuszową od 1 do 2, tylko niewielka liczba respondentów (15,69%) oceniła ten składnik wynagrodzenia od 4 do 5.

5.2.3. Dodatek służbowy

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wielokrotności kwoty bazowej pracownikom izby, z wyłączeniem grupy pierwszej (prezesa, zastępcy prezesa, etatowych członków kolegium), może być przyznany w ramach posiadanych w budżecie środków na wynagrodzenia dodatek służbowy w wysokości do 40% łącznie od wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Wysokość dodatku służbowego uzależnia się od charakteru, indywidualnych efektów pracy i złożoności jej wykonywania. W zależności od ostatnich dwóch kryteriów dodatek ten może być podwyższony do 60%.

Ponadto należy rozważyć wprowadzenie dodatku służbowego nie tylko na stałe, ale na okres czasowy, na przykład w związku z wykonywaniem dodatkowych obowiązków służbowych. Kadencyjny dodatek służbowy na stanowiskach kontrolerskich pozwoli na uniknięcie tzw. efektu opadania przez osoby, które osiągnęły swój cel zawodowy w postaci podwyższenia względnie stałego dodatku służbowego⁴⁵³. „Opadanie” polega na obniżeniu efektywności wykonywanej pracy kontrolerskiej, spowodowanego nadchodzącą stagnacją składników wynagrodzenia.

Inspektorzy oceniali dodatek służbowy jako składnik wynagrodzenia. Największa liczba respondentów (34,31%) zaznaczyła 3 w skali 5 stopniowej. Więcej respondentów oceniło dodatek służbowy pozytywnie (39,22% w skali 4 i 5) niż negatywnie (26,47% w skali ocen 1 i 2).

Wnioski z tych danych sugerują, że dodatek służbowy stanowi istotny element motywacyjny dla inspektorów kontroli w regionalnych izbach obrachunkowych. Mimo że istnieje pewne zróżnicowanie w ocenach, większość respondentów uznaje ten składnik wynagrodzenia za wartościowy. Warto dalej badać indywidualne czynniki wpływające na różnice w ocenie dodatku służbowego, aby dostosować politykę personalną i motywacyjną zgodnie z oczekiwaniami kontrolerów.

5.2.4. Dodatek funkcyjny

Dodatek funkcyjny w PSB wynika z realizacji szczególnych zadań. Jego celem jest zachęcenie do obejmowania stanowisk kierowniczych i jest dodatkowym, poza wynagrodzeniem zasadniczym, świadczeniem pieniężnym przyznawanym w RIO

⁴⁵³ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Najwyższa Izba Kontroli...*, op. cit.

inspektorom zatrudnionym na określonych stanowiskach. Dodatek funkcyjny ma rekompensować szerszy zakres odpowiedzialności przypisanej inspektorom, którzy zazwyczaj odpowiadają za efekty własnej pracy, ale także za wyniki pracy podległych im inspektorów. W sferze budżetowej wysokość dodatku funkcyjnego jest najczęściej określana w załącznikach do rozporządzeń dla grup zawodowych.

Wysokość dodatku funkcyjnego może być ustalana na różne sposoby: kwotowo dla określonych stanowisk, procentowo od najniższego wynagrodzenia zasadniczego, procentowo od miesięcznej stawki wynagrodzenia zasadniczego pracownika.

Przedostatni z wymienionych sposobów ustalania wysokości dodatku funkcyjnego występuje w przypadku pracowników RIO zatrudnionych na stanowiskach: starszego inspektora, głównego inspektora kontroli, audytora wewnętrznego, głównego księgowego, radcy prawnego, zastępcy kierownika biura, kierownika biura, naczelnika wydziału.

Obecna tabela dotycząca stanowisk wykonawczych⁴⁵⁴ przewiduje przyznanie głównemu inspektorowi kontroli i starszemu inspektorowi kontroli dodatku funkcyjnego. Głównemu inspektorowi kontroli przysługuje dodatek funkcyjny na poziomie piątej stawki, co wynosi maksymalnie do 95% najniższego wynagrodzenia zasadniczego. Natomiast dla starszego inspektora kontroli dodatek funkcyjny przewidziany jest na poziomie szóstej stawki i wynosi maksymalnie do 110% najniższego wynagrodzenia zasadniczego. Warto podkreślić, że procentowe stawki dodatku funkcyjnego zawierają wymiar maksymalny bez wartości minimalnej, co daje dużą swobodę w kształtowaniu stawek przez prezesa RIO.

Tabela 12. Procentowe stawki dodatku funkcyjnego

Stawka dodatku funkcyjnego	Procent najniższego wynagrodzenia zasadniczego
1	do 35
2	do 50
3	do 65
4	do 80
5	do 95
6	do 110
7	do 125

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika nr 3 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

⁴⁵⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

Dodatek funkcyjny nie ma charakteru powszechnego, ale dla wybranych stanowisk kontrolerskich jest obowiązkowym składnikiem wynagrodzenia. Zarówno wypłata, jak i do pewnego stopnia maksymalna wysokość dodatku jest wyznaczana przez rozporządzenie nadające ramy działań pracodawcy. Nie jest on zatem uzależniony w pełni od decyzji prezesa RIO. Wypłata dodatku funkcyjnego następuje w terminie ustalonym dla wypłaty wynagrodzenia zasadniczego. Stałość dodatku funkcyjnego polega na tym, że raz przyznany, powinien być wypłacany do czasu, aż ulegnie zmianie zakres obowiązków stanowiska pracy kontrolerskiej, z którymi była związana wypłata dodatku. W przypadku inspektorów kontroli może się tak zdarzyć, że dodatek funkcyjny będzie przysługiwał pracownikowi, który nie kieruje pracami zespołu kontrolującego, ale sprawdza całość prac wykonanych po zakończonej kontroli. Rola takiej osoby dla izby jest niezwykle istotna, gdyż łączy się ze szczególną odpowiedzialnością przypisaną do stanowiska pracy i dlatego uzyskuje wspomniany dodatek.

Współcześnie nie stosuje się już powszechnie dodatków funkcyjnych w sektorze prywatnym, natomiast w państwowej sferze budżetowej nadal są bardzo popularne, co wiąże się z istniejącymi regulacjami prawnymi nakładającymi obowiązek naliczenia takiego składnika wynagrodzenia. Przyjmuje się, że czynności kierownicze powinny być opłacane w stawce płacy zasadniczej, gdyż stanowią o istocie pracy menedżera (zastępcy kierownika biura, kierownika biura, naczelnika wydziału). W przypadku osób niepełniących funkcji kierowniczej dodatek ten nie powinien być w ogóle wypłacany.

Badani starsi (8 osób) i główni inspektorzy (38) oceniali dodatek funkcyjny jako istotny składnik wynagrodzenia stanowiący wartość motywacyjną pracownika. Największa liczba respondentów (32,61%) zaznaczyła cyfrę najwyższą w skali 5-stopniowej. Więcej respondentów oceniła dodatek funkcyjny pozytywnie (52,61% 4 i 5) niż negatywnie (28,26% 1 i 2 na skali 1–5). Oznacza to, że dodatek funkcyjny jest oceniany przez większość respondentów jako istotny składnik wynagrodzenia.

5.2.5. Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, tzw. trzynastki⁴⁵⁵ posiadają przede wszystkim pracownicy państwowej sfery budżetowej, co do zasady ustala się je w wysokości 8,5% sumy wynagrodzeń uzyskanych za pracę w ciągu roku kalendarzowego. Akt prawny regulujący zasady przyznawania i wypłaty tego świadczenia wynika z ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ Dodatkowe wynagrodzenie roczne zwane jest popularnie „trzynastką” lub nagrodą roczną.

⁴⁵⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (t.j. Dz. U. 2018 poz. 1872).

Warunkiem nabycia prawa do pełnej „trzynastki” jest spełnienie następujących kryteriów:

- bycie pracownikiem,
- zatrudnienie w jednostkach sfery budżetowej wskazanych w ustawie o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym⁴⁵⁷,
- przepracowanie u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego (w przypadku kiedy pracownik nie przepracował u danego pracodawcy pełnego roku kalendarzowego, nabywa prawo do tego świadczenia w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy).

W wyniku przeprowadzonych wywiadów jakościowych stwierdzono, że pracownicy regionalnych izb obrachunkowych postrzegają trzynastą pensję jako rekompensatę za niskie wynagrodzenia w izbie⁴⁵⁸.

W świetle badań własnych tzw. trzynastka jako składnik wynagrodzenia stanowi bardzo istotną wartość motywacyjną dla inspektorów RIO.

5.2.6. Dodatek kontrolerski

Na podstawie § 8 rozporządzenia w sprawie wielokrotności kwoty bazowej⁴⁵⁹ inspektorom przysługuje miesięczny dodatek kontrolerski w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie. W zależności od złożoności wykonywanych czynności kontrolnych oraz indywidualnych efektów pracy dodatek ten może być podwyższony do 50%.

Z badań wynika, że 43 respondentów oceniało dodatek kontrolerski jako składnik wynagrodzenia stanowiący wartość motywacyjną pracownika. Największa liczba respondentów (25,58%) zaznaczyła cyfrę najwyższą w skali 5-stopniowej. Więcej respondentów oceniła ten dodatek pozytywnie (44,18% w skali 4 i 5) niż negatywnie (39,54% w skali ocen 1 i 2). Oznacza to, że dodatek kontrolerski jest oceniany (przez większość respondentów otrzymujących go) jako istotny składnik wynagrodzenia.

Podsumowanie rozważań na temat pozostałych bodźców długofalowych kierowanych do kontrolerów w ujęciu prawnym przedstawia tabela 13.

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁴⁵⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

Tabela 13. Rodzaje stałych dodatków i świadczeń przysługujących inspektorom RIO

Rodzaje dodatków w RIO	Opis
Dodatek funkcyjny	Pracownikom regionalnych izb obrachunkowych przysługuje dodatek funkcyjny w zależności od stanowiska ⁴⁶⁰
Dodatkowe wynagrodzenie roczne ⁴⁶¹	Pracownikom RIO przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie ⁴⁶²
Dodatek za wieloletnią pracę	Zgodnie z ustawą o pracownikach urzędów państwowych pracownikom RIO przysługuje dodatek za wieloletnią pracę w urzędach państwowych w wysokości wynoszącej po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego
Dodatek służbowy	Pracownikom RIO nieobjętym mnożnikowym systemem kształtowania wynagrodzeń może być przyznany w ramach posiadanych w budżecie środków na wynagrodzenia dodatek służbowy w wysokości do 40% łącznie od wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Wysokość dodatku służbowego uzależnia się od charakteru, złożoności i efektów pracy. W zależności od złożoności wykonywanych czynności kontrolnych oraz indywidualnych efektów pracy dodatek ten może być podwyższony do 60% ⁴⁶³
Dodatek kontrolerski	Inspektorom do spraw kontroli gospodarki finansowej przysługuje miesięczny dodatek kontrolerski w wysokości 30% łącznie od wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. W zależności od złożoności wykonywanych czynności kontrolnych oraz indywidualnych efektów pracy dodatek ten może być podwyższony do 50%

Źródło: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Kształtowanie wynagrodzeń...*, *op. cit.*

Konkludując, dodatkowe wynagrodzenie roczne jest doceniane przez inspektorów, ale nie jest uznawane za najważniejszy motywator do pracy w RIO. Jest ono trzecie pod względem znaczenia, za wynagrodzeniem podstawowym i premiami finansowymi. To wskazuje na duże znaczenie aspektów płacowych w pracy respondentów. Wynagrodzenie podstawowe jest najważniejszym elementem motywacyjnym dla respondentów. Premie finansowe również są istotnym motywatorem dla pracowników RIO, co sugeruje, że możliwość otrzymania dodatkowych nagród finansowych ma duże znaczenie dla ich zaangażowania

⁴⁶⁰ *Ibid.*, § 6.

⁴⁶¹ Dodatkowe wynagrodzenie roczne umownie zaliczam jako dodatek ze względu na jego stały charakter.

⁴⁶² Art. 4 Ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, *op. cit.*

⁴⁶³ Par. 7 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

i motywacji. Dobre relacje z kolegami z pracy, możliwość rozwoju zawodowego, sprawiedliwe oceny formułowane przez przełożonych i możliwość decydowania o ważnych sprawach dla RIO są mniej istotne dla respondentów w kontekście motywacji do pracy. Ważne jest zauważenie, że respondenci mieli możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi, co sugeruje, że różne czynniki mogą mieć znaczenie dla różnych kontrolerów. Jednakże bodźce płacowe, takie jak wynagrodzenie podstawowe i premie finansowe, są powszechnie uznawane za kluczowe motywatory.

5.3. Bodźce krótkofalowe

Bodźce krótkoterminowe stanowią wynagrodzenie uzależnione od efektów pracy kontrolerskiej za okres umownie ustalony, zazwyczaj nie dłuższy niż jeden rok kalendarzowy i dzielą się nagrody i premie.

5.3.1. Nagrody

W RIO nagrody są przyznawane za efekty pracy kontrolerskiej, ale także za postawy i zachowania, za które w opinii kierownictwa inspektor zasługuje na wyróżnienie materialne⁴⁶⁴. Nagrody w izbie przyznawane są okazjonalnie i zadaniem inspektorów często są słabo skorelowane z efektami pracy⁴⁶⁵. Wysokość takiej gratyfikacji jest też ustalana w sposób arbitralny i uzależniona jest od wysokości wolnych środków, które w izbie pozostały w budżecie⁴⁶⁶. Nagroda jest fakultatywnym i szczególnym wyróżnieniem dla inspektora i nie stanowi stałego dodatku do pobieranego wynagrodzenia.

Prezes RIO raz do roku w ramach posiadanych środków w budżecie przyznaje nagrody, które są zróżnicowane i uznaniowe, nieoparte na skwantyfikowanej ocenie⁴⁶⁷. „Decyzję w tym zakresie podejmuje naczelnik, który dostaje pulę pieniędzy do rozdysponowania na ten cel. On dzieli według uznania. Naczelnik dostaje średnio około 1000 zł na inspektora i dzieli te kwoty na indywidualne nagrody dla podwładnych w granicach od 600 zł do 1600 zł”⁴⁶⁸.

Fundusz nagród – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych – formalnie funkcjonuje,

⁴⁶⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁴⁶⁵ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022 r.

⁴⁶⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

⁴⁶⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁴⁶⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

ale faktycznie jest stosowany incydentalnie, dlatego że poziom wynagrodzeń w planach finansowych pozwala na wypłatę wynagrodzeń pracownikom za 12 miesięcy, częstokroć już bez pochodnych za grudzień⁴⁶⁹. Fundusz płac, w którym powinien się zawierać fundusz nagród, musi wystarczyć izbom na pokrycie odpraw emerytalnych dla pracowników i nagród jubileuszowych, które są obligatoryjnymi elementami wynagrodzenia⁴⁷⁰. W związku z tym środki na nagrody, jakie są wypłacane, pochodzą ze zwolnień lekarskich oraz nieobsadzonych etatów. W RIO według danych z 2021 r. aż 172 stanowiska były nieobsadzone, dla porównania w 2020 r. zatrudnionych było 1206 osób⁴⁷¹. „Najwięcej ze zwolnień lekarskich korzystają nasze pracownice, gdyż zachodzą w ciążę, rodzą dzieci i wykorzystują urlopy macierzyńskie i wychowawcze. Tylko z tych środków jesteśmy w stanie po wypłacie obligatoryjnych nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych cokolwiek zaoszczędzić i wypłacić nagrody”⁴⁷². W 2021 roku nagrody nie były wypłacane, dlatego że sporo pracowników RIO odeszło na emeryturę⁴⁷³. „Mamy też wielu pracowników wieloletnich, którym musimy wypłacić nagrody jubileuszowe”⁴⁷⁴.

Ponadto pracownikom RIO przechodzącym na rentę inwalidzką lub emeryturę przysługuje jednorazowa odprawa po odpowiedniej wysłudze lat pracy. Najwcześniej odprawę lub rentę uzyskuje się po 10 latach pracy w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia. Im później przechodzi się na rentę lub emeryturę, tym uzyskuje się wyższą odprawę.

Jednorazowe odprawy emerytalne są znaczącym obciążeniem dla budżetu RIO, bowiem: „jednorazowa odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia przyznawana jest zazwyczaj w momencie przejścia na emeryturę. Jest to wymóg ustawy o pracownikach urzędów państwowych”⁴⁷⁵.

⁴⁶⁹ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 68), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/10A8B9DB995C110EC1258782004D336A/%24File/0189209.pdf> (dostęp: 21.01.2022).

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych na dzień 31.12.2020 r. Dane uzyskane na podstawie: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit.; Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, op. cit.

⁴⁷² Prezes RIO w Gdańsku, zastępca Przewodniczącego KRRIO w cytowany sposób wypowiedziała się w sejmie na temat funduszu nagród w RIO. Na podstawie: *Ibid.*

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ „A mamy też taką izbę, która się zastanawia, czy wystarczy jej na wynagrodzenia za grudzień, bo ma taką kumulację nagród jubileuszowych, że może być problem z wypłaceniem wynagrodzeń za grudzień”. Szerzej na ten temat: *Ibid.*

⁴⁷⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia utworzyć dodatkowy fundusz nagród dla urzędników państwowych z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych pozostających w dyspozycji kierowników urzędów⁴⁷⁶. Pod koniec roku 2022 wygospodarowano dodatkowe środki na nagrody w postaci specjalnego dodatku motywacyjnego adresowanego również do inspektorów RIO⁴⁷⁷. Dodatek ten ma charakter uznaniowy, czyli jest to rodzaj nagrody. Była ona przyznawana w szczególności pracownikom sfery budżetowej za zaangażowanie, wysoką jakość pracy oraz efektywne wykonanie zadań służbowych⁴⁷⁸. Jeden z prezesów podczas wywiadu opisał następująco kryteria przyznania i wysokość specjalnego dodatku motywacyjnego: „pod koniec roku zamierzam zaprezentować inspektorom taki (...) miernik kosztów jednego zaletenia – w kontekście rozmowy o podwyżkach”⁴⁷⁹. Na wskaźnik ten składają się: wysokość zarobków netto podzielona przez zindywidualizowaną liczbę sformułowanych oryginalnych zaleceń pokontrolnych⁴⁸⁰. Na tej podstawie zostanie skonstruowana tabela wysokości przyznanego specjalnego dodatku motywacyjnego dla inspektorów kontroli⁴⁸¹.

Zagadnienie z internetowego kwestionariusza ankiety dotyczyło problematyki sprawiedliwości przyznawania nagród, poprzez następujące pytanie: W jakim stopniu zgadza się Pan/Pani ze stwierdzeniem? W kafeterii odpowiedzi zawarta jest interwałowa skala R. Likerta. Umożliwia ona ustosunkowanie się do stwierdzenia: „Kryteria przyznawania nagród inspektorom kontroli są sprawiedliwe”. Mniej niż połowa (38,3%) respondentów zaznaczyła odpowiedzi: „zdecydowanie zgadzam się”, „zgadzam się”, „raczej zgadzam się”, oceniając względnie pozytywnie kryteria przyznawania nagród. Co piąty respondent (23,5%) nie miał zdania na ten temat. Łącznie relatywnie negatywną opinię („zdecydowanie nie zgadzam się”, „nie zgadzam się”, „raczej nie zgadzam się”) w ustosunkowaniu się do tego stwierdzenia wyraziło 38,2% ankietowanych.

⁴⁷⁶ Art. 24. ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, *op. cit.*

⁴⁷⁷ INFOR, *Specjalne dodatki motywacyjne dla pracowników budżetówki*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/kadry-i-place/wynagrodzenia/5360636,Specjalne-dodatki-motywacyjne-dla-pracownikow-budzetowki.html> (dostęp: 29.01.2022).

⁴⁷⁸ A. Radwan, *Kolejny dodatek dzieli urzędników. Mogą otrzymać nawet kilka tysięcy złotych*, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8297272,specjalny-dodatek-motywacyjny.html> (dostęp: 29.01.2022).

⁴⁷⁹ Z kontekstu rozmowy wynika, że prezes ma na myśli specjalny dodatek motywacyjny. Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ *Ibid.*

Pytanie o sprawiedliwość przyznawania nagród inspektorom kontroli zadane w internetowym kwestionariuszu ankiety nie przyniosło jednoznacznej odpowiedzi. Prawie tyle samo respondentów pozytywnie (38,3%), co negatywnie (38,2%) odniosło się do stwierdzenia o sprawiedliwości kryteriów przyznawania nagród.

Większość respondentów (51,96%) wyraziła pozytywną ocenę dotyczącą nagrody, przyznając jej wartość na skali od 4 do 5. Jedynie niewielka liczba badanych (19,61%) uznała ten element wynagrodzenia za nieistotny, przy ocenie od 1 do 2 w skali od 1 do 5. Podsumowując, nagroda odgrywa zróżnicowaną rolę motywacyjną wśród uczestników badania, co wynika zarówno z częstotliwości przyznawania, jak i jej wysokości.

W opinii inspektorów nagrody pieniężne raczej nie zadawalają pracowników, gdyż ruchome składniki wynagrodzenia (premie i nagrody) przyznawane są zbyt rzadko (średnio dwa razy do roku), w małej wysokości (zazwyczaj w kwocie 500 zł)⁴⁸², wyselekcjonowanej grupie inspektorów odznaczających się największą, *sensu largo*, efektywnością. Dodatkowe gratyfikacje przyznawane są na podstawie nieformalnej oceny inspektorów przez naczelnika lub prezesa. Nie spełniają więc swojej funkcji, gdyż przy takiej wysokości i częstotliwości nie motywują do osiągania ponadnormatywnych wyników w pracy kontrolerskiej. Ponadto przyznawanie ruchomych składników wynagrodzeń bez jasno ustalonych kryteriów lub na podstawie kryteriów budzących kontrowersje⁴⁸³ powoduje trudności związane z subiektywnością decyzji. Brak komunikacji w relacji przełożony–podwładny w zakresie kryteriów oceniania inspektorów stanowi tu kolejny ważki problem.

5.3.2. Premie

Premia jest nieuznaniowym⁴⁸⁴, fakultatywnym⁴⁸⁵, ruchomym⁴⁸⁶, roszczeniowym⁴⁸⁷, uzupełniającym składnikiem wynagrodzenia pracownika. Każda premia jest wypłacana na podstawie regulaminu premiowania, w którym są określone weryfikowalne kryteria premiowania, czyli powiązania między efektem pracy,

⁴⁸² Wyjątkiem był specjalny dodatek motywacyjny, gdzie średnia wysokość takiej nagrody w przeliczeniu na jednego inspektora wynosiła 4000 zł brutto.

⁴⁸³ Zindywidualizowany miernik kosztów jednego zalecenia rodzi sprzeciw części środowiska kontrolerskiego.

⁴⁸⁴ Premia tzw. uznaniowa to w rzeczywistości nagroda.

⁴⁸⁵ Polskie prawo pracy nie nakazuje jej stosowania.

⁴⁸⁶ W przeciwieństwie do stałych składników wynagrodzenia, jakimi są wynagrodzenie zasadnicze i dodatki (np. dodatek stażowy).

⁴⁸⁷ W przeciwieństwie do nagrody, która ma charakter nieroszczeniowy, każdy pracownik może domagać się premii przed sądem pracy.

wysokością premii⁴⁸⁸ i terminem jej wypłaty. Premie mogą uzyskać albo wszyscy pracownicy, albo tylko wyselekcjonowana grupa spełniająca kryteria premiowania.

Zdaniem prawie 1/3 respondentów (29%) w RIO nie występuje regulamin premiowania. Ponad 1/3 badanych (36%) nie wie, czy w izbie istnieje regulamin premiowania. W opinii pozostałych respondentów (35%) jest w RIO regulamin premiowania. Premie zatem mają być wypłacane na podstawie regulaminów, które zdaniem prawie 2/3 respondentów nie istnieją w izbach lub wiedza na ich temat nie jest oczywista.

Częstotliwość przyznawania premii w izbach jest zależna od ilości środków, które zostają po wypłaceniu wynagrodzenia zasadniczego, dodatków, nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i rentowych. Zdaniem prezesów jest tych środków niewiele⁴⁸⁹. Jeżeli jest możliwość przyznania premii, z reguły odbywa się to dwa razy do roku – na półroczu i na koniec roku⁴⁹⁰. „[Prezes] po prostu siada z naczelnikiem wydziału i oceniamy pracę inspektorów”⁴⁹¹. Kryteria oceny pracy inspektorów to przede wszystkim poziom merytoryczny wykonanej pracy kontrolerskiej oraz poziom zaangażowania w czynności kontrolerskie⁴⁹². W 2021 roku premiowanie nie było możliwe, gdyż został zmniejszony fundusz płac właśnie o fundusz nagród, co wpłynęło negatywnie na ich ilość i wysokość⁴⁹³.

W niektórych RIO istnieje negatywna selekcja premiowania, polega ona na tym, że: „w izbie są pracownicy, z którymi trzeba współpracować – osoby działające mniej sprawnie – i zadaniem menedżera jest im to uświadomić. Natomiast jeśli takie działania nie przynoszą efektów, to pomija się tę osobę w udzielanych premiach i nagrodach oraz w awansach z nadzieją na to, że taki pracownik po jakimś czasie, nie widząc perspektyw rozwoju i szans na gratyfikację, sam się zwolni”⁴⁹⁴.

Część prezesów RIO nie odróżnia premii od wynagrodzenia, stosując wymienienie te pojęcia. Na przykład nie posiadają żadnych regulaminów premiowania⁴⁹⁵,

⁴⁸⁸ Najlepiej, aby związki te miały charakter algorytmiczny. Szerzej na ten temat: T. Oleksyn, *Praca i płaca w zarządzaniu*, Warszawa 2001.

⁴⁸⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁴⁹⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

⁴⁹¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

nie wiedząc, że jest to wymóg wynikający z przepisów prawa. Już 10 czerwca 1983 r. Sąd Najwyższy uchwałą nr III PZP 25/83 wyjaśnił, że premia obejmuje wydzielone z ogólnego funduszu płac środki pieniężne przeznaczone na nagradzanie pracowników według wyraźnie określonych i sprawdzalnych warunków premiowania⁴⁹⁶.

Jest to o tyle istotne, że inspektor nabywa prawo do premii po spełnieniu łącznie wszystkich kryteriów. W związku z tym, gdy kontroler nie otrzyma premii, choć spełniał warunki premiowania, może dochodzić swoich praw w sądzie pracy. Warunki winny być tak skonstruowane, by mogły podlegać kontroli przez sąd. Na tej podstawie można dokonać oceny (pozytywnej lub negatywnej) pracy inspektora, a następnie podjąć decyzję o zasadności przyznania premii. W regulaminach premiowania powinna się znaleźć procedura informowania pracowników, przed okresem podlegającym ocenie pracy inspektorów, o jasnych kryteriach przyznania premii. Brak stosowania regulaminów premiowych może narazić prezesów na negatywne konsekwencje prawne przed sądem pracy.

Dobrze skonstruowany regulamin premiowania, ale też sprawiedliwie przyznane uznaniowe nagrody przyczyniają się do motywowania inspektorów, by podejmować działania efektywne, które realizują główny cel izby – czuwanie nad kondycją gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodność celów inspektorów z celami organizacji tworzy jakościową przewagę w pracy izb. Jednak w wielu RIO brakuje regulaminów lub nie są one stosowane. Oznacza to, że część pracowników nie wie, jakie są kryteria premiowania czy nagradzania. Niska częstotliwość i wysokość stosowania premii czy nagrody nie stanowi bodźców do wydajnej pracy kontrolerskiej. Nie dziwi więc, że zdecydowana większość respondentów (52,94%) oceniła ten składnik wynagrodzenia jako mało istotny w kontekście motywacji (ocena 1 i 2 w skali 1–5).

5.4. Dodatkowe zatrudnienie a poziom wynagrodzeń inspektorów

Inspektorzy kontroli nie są objęci mnożnikowym systemem wynagradzania⁴⁹⁷ tak jak etatowi członkowie kolegium czy prezesi RIO. Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze, przepisy ustawy

⁴⁹⁶ Uchwała SN z 10.06.1983 r., III PZP 25/83, OSNC 1983, nr 12, poz. 192.

⁴⁹⁷ Mnożnikowy system wynagradzania jest to taki rodzaj systemu, gdzie ustala się wynagrodzenie na podstawie obliczaniu wynagrodzenia poprzez mnożenie kwoty bazowej i wskaźnika.

o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy kodeksu pracy.

Prezes Rady Ministrów określa znacznie precyzyjniej kwestie wynagrodzeń i awansów. W rozporządzeniu⁴⁹⁸ zostały zawarte zasady wynagradzania inspektorów kontroli⁴⁹⁹ oraz wymagane kwalifikacje w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej. Zgodnie z rozporządzeniem istnieją cztery stanowiska wykonawcze adresowane do kontrolerów:

- młodszy inspektor kontroli,
- inspektor kontroli,
- starszy inspektor kontroli,
- główny inspektor kontroli.

Warto nadmienić, że młodszy inspektor kontroli jest przyuczany do zawodu przez inspektorów na wyższym stanowisku. Szczegółowy opis procesu adaptacji społeczno-zawodowej znalazł się w rozdziale poświęconym temu zagadnieniu. Dodatkowo starszy i główny inspektor uzyskują dodatki funkcyjne, gdyż zazwyczaj kierują pracami zespołu kontrolnego, czyli dzielą pracę między kontrolerów i odpowiadają za całość przeprowadzonej kontroli w jednostce. Kierownik zespołu podejmuje ostateczną decyzję w kwestiach spornych między kontrolerami, po często telefonicznej konsultacji z przełożonymi (na przykład naczelnikiem wydziału kontroli gospodarki finansowej lub jego zastępcą) znajdującymi się w siedzibie izby. Jednak, generalnie rzecz ujmując, poza wskazanymi różnicami nie istnieje w ramach instytucji wyraźnie zaznaczona hierarchia stanowisk inspektorskich w organizacji.

Tabela stanowisk i kategorii zaszeregowania umożliwia swobodne kształtowanie wynagrodzeń na podstawie ich składników (dodatek funkcyjny, dodatek kontrolerski, dodatek stażowy), gdyż inspektorzy i prezesi zgodnie twierdzą, że „widelki zarobkowe w ustawie⁵⁰⁰ są takie, że inspektor kontroli w RIO mógłby zarabiać tyle co w NIK”⁵⁰¹. „Siatka płac⁵⁰² według rozporządzania jest dobra,

⁴⁹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej..., *op. cit.*

⁴⁹⁹ Inspektorzy RIO w rozporządzeniu klasyfikowani są w grupy pracowników nazwanej „pozostali pracownicy RIO”.

⁵⁰⁰ Omyłkowo osoba udzielająca wywiadu podała akt normatywny w postaci ustawy, a w rzeczywistości materia ta uregulowana jest w rozporządzeniu w sprawie wielokrotności kwoty bazowej.

⁵⁰¹ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

⁵⁰² Wypowiedź prezesa RIO „X” dotyczy tabeli, a nie siatki płac. Używa on kolokwialnego znaczenia terminu.

tylko nie ma wystarczających środków finansowych w budżecie, bo starszy inspektor według tej siatki może zarabiać od 6 300 zł do 10 000 zł. Siatka płac pozwala mi w pełni na zróżnicowanie wynagrodzeń dla tych, co pracują lepiej i więcej”⁵⁰³. Należy w tym miejscu prześledzić dynamikę zmian płac zawartą w tabeli 14, przedstawiającej średnią wysokość wynagrodzenia z podziałem na grupy zawodowe w RIO.

Średnie miesięczne wynagrodzenie członków kolegów, naczelników wydziałów, prezesów w przeliczeniu na przeciętne zatrudnienie ogółem (bez tzw. trzynastki) – wyniosło w poszczególnych latach: 5807 zł w 2020 r., 5443 zł – w 2019 r., 5221 zł – w 2018 r., 5178 zł – w 2017 r., 4995 zł – w 2016 r., wykazując trend wzrostowy. W tym samym czasie przeciętne wynagrodzenie krajowe wynosiło: 5167 zł – w 2020 r.⁵⁰⁴, 4918 zł – w 2019 r.⁵⁰⁵, 4585 zł – w 2018 r., 4271 zł – w 2017 r., 4047 zł – w 2016 r.⁵⁰⁶

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej (łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi oraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło: 5270 zł – w 2020 r., 5007 zł – w 2019 r., 4681 zł – w 2018 r., 4671 zł – w 2017 r., 4390 zł – w 2016 r.

Średnie wynagrodzenie kolegianta wynosiło 7331 zł brutto w 2021 r.⁵⁰⁷, inspektora z długoletnim stażem pracy – 4750 zł brutto, a specjalisty (analityka) w WIAS (uwzględniające nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne) 4160 zł brutto⁵⁰⁸.

Istnieją zatem znaczące różnice w wynagrodzeniach w obrębie regionalnych izb obrachunkowych w zależności od zajmowanego stanowiska. Takie rozbieżności mogą prowadzić do napięć i podziałów w zespole. Dodatkowo dane zaczerpnięte ze sprawozdań Rb-70 mogą zniekształcać rzeczywistą wiedzę o wynagrodzeniach w RIO. Rb-70 uwzględnia nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne, co w efekcie zawyża podawany opinii publicznej poziom wynagrodzeń w RIO.

⁵⁰³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁵⁰⁴ Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2020 r. (M.P. poz. 137).

⁵⁰⁵ Komunikat Prezesa GUS z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2019 r. (M. P. poz. 174).

⁵⁰⁶ Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2017 r. (M.P. poz. 187).

⁵⁰⁷ Uwzględniając nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne. Źródło: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, op. cit.

⁵⁰⁸ Dane na dzień 31 sierpnia 2021 r. Źródło: *ibid.*

Tabela 14. Średnia wysokość wynagrodzenia z podziałem na grupy zawodowe w RIO

Lp.	Zarobki grupy zawodowej		Średnia wysokość wynagrodzenia brutto w złotychkach						
			2022 rok	2021 rok	2020 rok	2019 rok	2018 rok	2017 rok	2016 rok
1.	Prezesi, członkowie kolegiów, naczelnicy wydziałów	W przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez tzw. trzynastki.	B.d.	7331 ⁵¹⁰	5807 ⁵¹¹	5443 ⁵¹²	5221 ⁵¹³	5178	4995
		Bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych	5764	5383 ⁵¹⁴	4948 ⁵¹⁵	4920 ⁵¹⁶	4669 ⁵¹⁷	4648	4562
2.	Pracownicy wydziałów kontroli gospodarki finansowej (WKGF)	Łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.	5685	5501 ⁵¹⁸	5270 ⁵¹⁹	5007 ⁵²⁰	4681 ⁵²¹	4671	4390
3.		Pracownicy informacji, analiz i szkoleń (WIAS)	4773	4839 ⁵²²	4530 ⁵²³	4340 ⁵²⁴	4066 ⁵²⁵	3971	3719
4.	Przeciętne wynagrodzenie krajowe		6346	5662	5167	4918	4585	4271	4047

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, Pełny zapis przebiegu posiedzenia..., op. cit.; Krajowa Rada Regionalnych izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, op. cit. s. 31; Główny Urząd Statystyczny, Komunikat w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, <https://stat.gov.pl/signalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2016-roku,273,4.html> (dostęp: 24.01.2021).

- 510 W przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez tzw. trzynastki.
- 511 W przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez tzw. trzynastki.
- 512 W przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez tzw. trzynastki.
- 513 Brak danych.
- 514 Średnia wysokość wynagrodzenia.
- 515 Średnia wysokość wynagrodzenia bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych.
- 516 Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, *op. cit.*
- 517 W wydziałach kontroli średnie wynagrodzenie inspektora kontroli z długoletnim, ponad 20-letnim stażem pracy wynosi 4750 zł brutto (3 375,88 PLN netto). Dane na dzień 31.08.2021 r. Źródło: *ibid.*
- 518 Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.
- 519 Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.
- 520 Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.
- 521 Średnie wynagrodzenie specjalisty analityka w wydziale analiz, informacji i szkoleń na dzień 31 sierpnia 2021 r. wynosiło 4160 zł. Źródło: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, *op. cit.*
- 522 Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.
- 523 Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziału informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.
- 524 Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziału informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

Realne zarobki wśród respondentów biorących udział w badaniu są jeszcze niższe niż ogólnopolskie przeciętne wynagrodzenie wynikające z corocznych składanych przez izby sprawozdań⁵²⁵.

Według Głównego Urzędu Statystycznego⁵²⁶ średnie miesięczne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego w 2022 roku wzrosło do 6536,07 zł brutto, co stanowiło podwyżkę o 707,83 zł w porównaniu z rokiem 2021 (5828,24 zł). Największy wzrost pensji zanotowano w urzędach marszałkowskich, gdzie średnie wynagrodzenie wyniosło 7693,73 zł, co oznaczało także najwyższą podwyżkę przekraczającą 1 tys. zł w porównaniu z rokiem poprzednim (6632,14 zł).

Pracownicy starostw powiatowych otrzymywali najniższe wynagrodzenia w administracji samorządowej, a ich średnia pensja w 2022 roku wyniosła 5973,72 zł (wzrost z 5349,13 zł w 2021 roku). W porównaniu z innymi obszarami administracji publicznej zarobki samorządowców są niższe. Średnie wynagrodzenie w całej administracji publicznej wyniosło 7287,79 zł brutto w 2022 roku (6567,49 zł w 2021 roku), natomiast w naczelnych i centralnych organach administracji, takich jak ministerstwa, wyniosło 8802,18 zł w 2022 roku (8016,4 zł w 2021 roku)⁵²⁷. Jednak w porównaniu ze średnimi zarobkami inspektorów w regionalnych izbach obrachunkowych (5685 zł brutto w 2022 roku) zarobki kontrolerów w izbach są zdecydowanie najniższe w administracji publicznej⁵²⁸. W związku z tym wielu inspektorów kompensowało sobie niskie wynagrodzenie poprzez podjęcie dodatkowej pracy zarobkowej. Zgodnie z art. 19 ustawy o pracownikach urzędów państwowych tacy pracownicy muszą uzyskać uprzednią zgodę kierownika urzędu, w którym są zatrudnieni⁵²⁹. Ustawodawca nie określił kryteriów, którymi prezesi powinni się kierować, podejmując decyzję w tym zakresie, zgoda może być zatem wydana na podstawie arbitralnych przesłanek. Aprobata prezesa traktowana jest często w kategoriach wyróżnienia podwładnego za jego efektywność w pracy kontrolerskiej⁵³⁰, w związku z tym

⁵²⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit.

⁵²⁶ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Baza wiedzy*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy> (dostęp: 13.01.2023).

⁵²⁷ Warto zauważyć, że GUS podaje dane w ujęciu brutto, uwzględniając dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej.

⁵²⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 35.

⁵²⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.

⁵³⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy, pomimo deklarowanej (przez prezesów i inspektorów) tzw. dobrej atmosfery w pracy, jest nadmierna fluktuacja kadry kontrolerskiej w RIO, utrzymująca się na stałym poziomie od wielu lat, o czym będzie mowa w rozdziale 6.

Kluczową rolę odgrywają opinie prezesów, którzy podejmują decyzję w zakresie wyrażenia zgody na dodatkową pracę zarobkową. Zdaniem wszystkich przebadanych prezesów zakazy ustawowe w tym względzie są jak najbardziej uzasadnione: „Dowiedziałem się, że pewien inspektor kontroli dorabia, handlując samochodami; jest to smutne... Ja mu tego nie zabronię, gdyż robi to nieoficjalnie”⁵³¹. Urzędnik w ich mniemaniu, pracując na stanowisku kontrolerskim, powinien poświęcić się pracy, a nie szukać dodatkowego zajęcia zarobkowego. Jednak niektórzy prezesi wyrażają zgodę na pracę dodatkową, ale pod pewnymi warunkami: „jeżeli on ma [inspektor – przypis autora] żonę, która mu każdy dzień »młotkuje«, że brakuje kasy, a ja jestem zadowolony z jego pracy – to oczywiście trzeba mu dać dorobić, tylko żeby pracował na tym samym poziomie, bo mogą w każdej chwili zgodę cofnąć”⁵³².

Celem prezesów jest pozyskanie takich zasobów ludzkich do pracy, dla których wysokie wynagrodzenie nie jest istotne. Jeden z prezesów wyjaśnia: „W izbie mamy inspektorki, które się świetnie sprawdzają w roli kontrolera, ale to dlatego, że mają mężów sporo zarabiających, więc nie doskwierają im niskie zarobki i mogą poświęcić się tej pracy i to widać wyraźnie”⁵³³. Zdarzają się nawet takie sytuacje, że inspektorzy „przychodzą z raportami o na przykład urlop bezpłatny, bo pozyskali taką intratną pracę, której nie da się pogodzić z zawodem kontrolera”⁵³⁴.

Konkludując, ze względu na posiadaną wiedzę z finansów publicznych bardzo często inspektorzy RIO dorabiają w biurach rachunkowych. Jednak generalnie stanowisko kierownictwa jest takie, że inspektor „powinien mieć czas na trzy rzeczy: pracę, dokształcanie się i odpoczynek, a nie na dorabianie!”⁵³⁵.

⁵³¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁵³² *Ibid.*

⁵³³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁵³⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁵³⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

5.5. Podsumowanie

Polska jest sygnatariuszem Europejskiej Karty Społecznej, której art. 4 nakazuje uznać prawo do wynagradzania pracowników zapewniające im i ich rodzinom optymalny poziom życia⁵³⁶. Polityka płacowa w RIO nie może sprawnie funkcjonować bez spełnienia postulatu sformułowanego przez zastępcę przewodniczącego prezesa Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych – Luizę Budner-Iwanicką: „żebyśmy mogli [prezesi – przypis autora] tych pracowników w sposób godziwy wynagrodzić”⁵³⁷.

Średnie wynagrodzenie inspektorów utrzymuje się na zbliżonym poziomie do ogólnokrajowego średniego wynagrodzenia. W 2020 roku wynosiło ono 5270 zł brutto, podczas gdy przeciętne wynagrodzenie krajowe wyniosło 5167 zł brutto w tym samym okresie. Jednak w 2022 roku średnie wynagrodzenie inspektorów w regionalnych izbach obrachunkowych wynosiło 5685 zł, podczas gdy średnie wynagrodzenie krajowe wzrosło do 6346 zł brutto. W rezultacie zarobki w RIO już wyraźnie odbiegały od średniej krajowej.

Warto nadmienić, że realne przeciętne wynagrodzenie inspektorów jest jeszcze niższe niż podają statystyki, gdyż do średniego wynagrodzenia wliczają się również nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne, dodatkowe wynagrodzenie roczne. Polityka niskich płac w regionalnych izbach obrachunkowych powoduje odejście najbardziej wartościowych inspektorów oraz spadek konkurencyjności izb jako atrakcyjnego pracodawcy na rynku pracy.

Warto podkreślić, że w większości krajów poziom wynagrodzeń w administracji publicznej kształtuje się poniżej poziomu wynagrodzeń w sektorze prywatnym⁵³⁸. Różnice w zarobkach w administracji publicznej są również istotne, na przykład średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w urzędach marszałkowskich wyniosło 7693 zł, a w naczelnych i centralnych organach administracji rządowej 8802 zł, podczas gdy w wydziałach kontroli gospodarki finansowej RIO było to tylko 5685 zł w 2022 roku. Różnica w zarobkach wynosiła zatem odpowiednio około 2000 i 3000 zł.

⁵³⁶ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. 1999 nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

⁵³⁷ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, op. cit.

⁵³⁸ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *System wynagrodzeń w Polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, s. 18, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjlmJua2on3AhXPpIsKHSxfAWQQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F4d645128-6464-46e5-8bb5-584fd18af7a2&usg=AOvVaw2Q9PwAD4GNypKHluHgij5z> (dostęp: 8.04.2022).

W dodatku w Polsce panuje raczej rynek pracownika niż pracodawcy, co oznacza, że bardzo trudno jest pozyskać kompetentnych kontrolerów przy niskich stawkach wynagrodzeń charakterystycznych dla izb. RIO nie są przygotowane do rywalizacji o kontrolera na rynku pracy. Roczna fluktuacja na poziomie około 11% za lata 2019–2020 stwarza trudności w realizacji zadań statutowych oraz przekłada się zapewne na jakość wykonywanej pracy przez inspektorów (na ten temat zob. rozdział 6). Ponadto siedziby regionalnych izb obrachunkowych rozlokowane są w metropoliach (Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk), gdzie zarobki są zdecydowanie wyższe niż w pozostałych częściach województwa w rejonach małomiasteczkowych i na obszarach wiejskich.

Wynagrodzenia inspektorów RIO często są szczególnie niskie w porównaniu z wynagrodzeniami pracowników administracji samorządowej (różnica w średnim miesięcznym wynagrodzeniu wynosi 851 zł)⁵³⁹, która jest największym konkurentem RIO na regionalnym rynku pracy i w której istnieje zapotrzebowanie na kompetencje kontrolerskie w komórkach kontrolnych⁵⁴⁰. W związku z tym porównanie wynagrodzeń podczas realizowanej kontroli w samorządach może budzić poczucie deprywacji relatywnej wśród inspektorów.

Zdaniem wszystkich przebadanych prezesów RIO wynagrodzenia w izbie są na bardzo niskim poziomie i jest to jeden z największych czynników demotywujących. W opinii prezesa: „system płacowy niedomaga w izbach i to mogę powiedzieć jako kierownik z pełną odpowiedzialnością. Inspektorzy powinni zarabiać więcej o 30%. To jest po prostu wstyd, że absolwentom prestiżowych uczelni musimy płacić nieco więcej niż minimalna krajowa, bo nas po prostu nie stać. Ja rozumiem, że w budżetówce zarabia się mniej, ale bez przesady. Oczywiście pensja później systematycznie rośnie, ale najlepsi inspektorzy nigdy nie będą zarabiać tyle, co skarbnicy w gminach. Ja jako prezes często muszę odpowiadać na pytanie podwładnym, którzy kontrolują również poziom zarobków w gminach: «Panie prezesie, dlaczego my tak mało zarabiamy?»”⁵⁴¹.

Niewątpliwym ograniczeniem w kształtowaniu wynagrodzeń w RIO nie jest tabela stanowisk i kategorii zaszeregowania, które dają możliwości zróżnicowania poziomu wynagrodzeń, lecz niewystarczające środki budżetowe przeznaczone na ten cel.

⁵³⁹ Średnie miesięczne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego w 2022 roku wynosiło 6536 zł brutto, a w WKGF RIO 5685 zł brutto w tym samym roku.

⁵⁴⁰ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *System wynagrodzeń...*, op. cit.

⁵⁴¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

**Tabela 15. Wartość motywacyjna składników wynagrodzenia
w skali od 1 do 2**

Lp.	Składniki wynagrodzenia	%	Rodzaj bodźca
1.	Nagroda jubileuszowa	72,55	Długoterminowy
2.	Premia	52,94	Krótkoterminowy
3.	Nagroda	51,96	Długoterminowy
4.	Dodatek za wieloletnią pracę	49,02	Długoterminowy
5.	Dodatek kontrolerski*	39,54	Długoterminowy
6.	Dodatek funkcyjny*	28,26	Długoterminowy
7.	Dodatek służbowy	26,47	Krótkoterminowy
8.	Płaca zasadnicza	23,53	Długoterminowy
9.	Tzw. trzynastka	6,86	Krótkoterminowy
*Uwagi: wartość 100% stanowią osoby, które otrzymywały dodatek, a nie wszyscy respondenci biorący udział w badaniu.			

Źródło: Opracowanie własne.

Próby ochrony pracowników wiedzy, a więc kluczowej specjalistycznej kadry kontrolerskiej przed odpływem nie przynoszą skutku ze względu na małą liczbę kategorii stanowisk w RIO, czego nie sposób zrekompensować innymi udogodnieniami (stabilnością zatrudnienia)⁵⁴². Nie pozostaje to bez wpływu na przeciętny poziom kompetencji organizacji, jaki występuje w poszczególnych izbach.

Przebadani inspektorzy oceniali dziewięć składników wynagrodzenia w skali ocen od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo mały wpływ, 2 – mały wpływ, 3 – umiarkowany wpływ, 4 – duży wpływ, 5 – bardzo duży wpływ. Warto podkreślić, że istnieje duża dysproporcja ilościowa między stałymi (6) a ruchomymi składnikami (2) wynagrodzenia w RIO, co dowodzi nastawienia polityki płacowej raczej na długofalową pewność zatrudnienia niż na krótkofalowe efekty w pracy kontrolerskiej motywowanej premiami czy nagrodami.

Zdecydowana większość badanych (72,55%) oceniła nagrodę jubileuszową w skali od 1 do 2. Zdaniem respondentów składnik ten spośród dziewięciu ma najmniejszy wpływ na wartość motywacyjną. Na drugim miejscu uplasowała się premia – 52,94%, na trzecim – nagroda – 51,96%.

⁵⁴² Jednym z możliwych sposobów na ograniczenie rotacji zasobu ludzkiego jest zwiększenie liczby kategorii stanowisk, tym samym zachęcenie inspektorów do pracy możliwością otrzymania kolejnych awansów.

**Tabela 16. Wartość motywacyjna składników wynagrodzenia
w skali od 4 do 5**

Lp.	Składniki wynagrodzenia	%	Rodzaj bodźca
1.	Płaca zasadnicza	76,47	Długoterminowy
2.	Tzw. trzynastka	68,63	Długoterminowy
3.	Dodatek funkcyjny*	52,61	Długoterminowy
4.	Dodatek za wieloletnią pracę	45,10	Długoterminowy
5.	Dodatek kontrolerski*	44,18	Długoterminowy
6.	Dodatek służbowy	39,22	Długoterminowy
7.	Nagroda	19,61	Krótkoterminowy
8.	Nagroda jubileuszowa	15,69	Długoterminowy
9.	Premia	8,82	Krótkoterminowy
*Uwagi: wartość 100% stanowią osoby, które otrzymywały dodatek, a nie wszyscy respondenci biorący udział w badaniu.			

Źródło: Opracowanie własne.

Zdecydowana większość badanych (76,47%) oceniła płacę zasadniczą w skali od 4 do 5. Zdaniem respondentów składnik ten spośród ośmiu ma największy wpływ na wartość motywacyjną. Na drugim miejscu uplasowała się trzynastka – 68,63%, na trzecim – dodatek funkcyjny – 68,63%. Więcej danych przedstawia tabela 16.

Zróżnicowane wysokości wynagrodzeń powinny uwzględniać poziom wiedzy, poziom doświadczenia, wkładu włożonego w pracę, ale również największą wartość motywacyjną postrzeganą przez pracowników RIO.

5.6. Rekomendacje w zakresie polityki wynagrodzeń w RIO

Na podstawie przeprowadzonych badań oraz analizy literatury przedmiotu można zauważyć, że w RIO brakuje spójnej polityki wynagrodzeń dotyczącej dodatków służbowych, premii oraz rozpiętości stanowisk wykonawczych. Wprowadzenie jasnych uregulowań w tym obszarze miałyby pozytywny wpływ na efektywność funkcjonowania organizacji oraz osiągnięte przez inspektorów rezultaty.

Przykładowo brak precyzyjnych zasad przyznawania dodatku służbowego może zostać uzupełniony o następujący zapis: dodatek służbowy może być podniesiony przez prezesa inspektorowi w przypadku wykazania się przez kontrolera prawidłowym wykonywaniem obowiązków służbowych. Szczególnie istotne są inicjatywa i samodzielność w realizacji zadań, terminowe i efektywne podejmowanie działań kontrolnych, wykorzystywanie posiadanych kwalifikacji i umiejętności kontrolerskich na zajmowanym stanowisku, powierzenie mu nowych lub dodatkowych obowiązków służbowych oraz wystąpienie istotnych zmian warunków służbowych wymagających zwiększenia zaangażowania kontrolera w wykonywanie zadań i czynności służbowych⁵⁴³.

Dodatek służbowy może zostać obniżony w przypadku stwierdzenia nieprzydatności do służby. Ocena takiej sytuacji powinna być dokonywana bezpośrednio po adaptacji. Warto zauważyć, że w RIO nie istnieje sformalizowany system ocen okresowych, dlatego należy w pierwszej kolejności skoncentrować się na stworzeniu go przez kierownictwo izby. Warto zauważyć, że obniżenie dodatku służbowego może nastąpić w przypadku stwierdzenia nieprzydatności na zajmowanym stanowisku kontrolerskim oraz niewywiązania się przez kontrolującego z obowiązków służbowych, co zostało stwierdzone w dwóch ocenach okresowych, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy⁵⁴⁴. Konkludując, dodatek służbowy, który można podwyższyć, ale także obniżyć, stanowi istotny czynnik motywacyjny w kształtowaniu właściwych postaw i zachowań wśród inspektorów.

Z kolei dodatek funkcyjny powinien być zastąpiony dodatkiem treściowo odpowiadającym ważkości podejmowanych czynności służbowych, na przykład podwyższeniem dodatku służbowego. Cel dodatku funkcyjnego nie powinien być inny niż pełnienie dodatkowych obowiązków kierowniczych. W kodeksie pracy nie ma zawartych wymogów, na bazie których mają być tworzone regulaminy premiowania. Jednakże przy opracowaniu takiego regulaminu należy uwzględnić podstawowe elementy, jakimi są określenie minimalnej i maksymalnej wysokości premii, zakresu czynności służbowych, za które inspektor otrzyma premię (na przykład najwyższa liczba sformułowanych innowacyjnych zaleceń w stosunku do pozostałych inspektorów), okoliczności uzasadniające obniżenie premii (na przykład opuszczenie jednostki kontrolowanej bez poinformowania przełożonego), okoliczności uzasadniające nieprzyznanie premii (na przykład udokumentowane stawienie się pracownika pod wpływem alkoholu do jednostki kontrolowanej), terminu składania wniosków i wypłaty premii (na przykład

⁵⁴³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy służby więziennej (t.j. Dz. U. 2016 poz. 713, 904, 960 i 1250 z późn. zm.).

⁵⁴⁴ *Ibid.*

kwartalną), trybu przyznania premii, okresu podlegającego ocenie pracy inspektorów (na przykład kwartał), obowiązku podania kryteriów premiowania do powszechnej wiadomości (na przykład poprzez przesłanie tej informacji na maile służbowe pracowników) przed okresem podlegającym ocenie⁵⁴⁵.

W kontekście struktury organizacyjnej sugeruje się poszerzenie trójstopniowej rozpiętości stanowisk wykonawczych. Obecna struktura, choć charakterystyczna dla sektora publicznego, jest relatywnie wąska⁵⁴⁶. Zwiększenie liczby dostępnych stanowisk mogłoby stanowić bodziec motywacyjny dla inspektorów, zachęcając ich do dążenia do zajmowania wyższych pozycji w hierarchii organizacji. To z kolei wiązałoby się zarówno z prestiżem, jak i z potencjalnie wyższym wynagrodzeniem. W świetle tego postuluje się stworzenie szerszej gamy kategorii stanowisk kontrolerskich, obejmującej trzy kolejne szczeble: referent, specjalista i ekspert. Taka rozbudowa struktury stanowisk wykonawczych mogłaby sprzyjać kształtowaniu ścieżek kariery oraz stanowić dodatkową zachętę do osiągania wyższych pozycji w organizacji⁵⁴⁷.

Podsumowując, usystematyzowanie polityki wynagrodzeń w zakresie dodatków, wprowadzenie klarownych regulacji premiowych oraz poszerzenie struktury stanowisk mogą przyczynić się do poprawy funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych oraz motywacji inspektorów. Warto podjąć działania mające na celu zniwelowanie istniejących nierówności oraz stworzenie inspektorom sprzyjającego środowiska pracy.

⁵⁴⁵ S. Borkowska, *Strategie wynagrodzeń*, Kraków 2006.

⁵⁴⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁵⁴⁷ Więcej o socjologicznym ujęciu prestiżu społecznego w: H. Domański, *Prestiż*, Toruń 2012.

Rozdział 6.

Fluktuacja jako element polityki personalnej

Polityka niskich płac stanowi poważne zagrożenie dla organizacji takiej jak RIO. Niezadowolenie inspektorów z wynagrodzeń może bowiem prowadzić do spadku motywacji i wydajności. Co ważniejsze, niskie płace przyczyniają się do rotacji czy fluktuacji pracowników (terminy te będę stosował synonimicznie), generując dodatkowe koszty związane z rekrutacją i szkoleniem nowych pracowników.

W ramach przeciwdziałania fluktuacji Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych i prezesi poszczególnych izb od co najmniej dziesięciu lat apelują o podniesienie wynagrodzeń w RIO na posiedzeniach Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Jak dotąd bez wymiernego skutku⁵⁴⁸. Dezyderaty RIO wynikają z faktu, że sukcesywnie, rokrocznie najlepsza kadra kontrolerska odchodzi⁵⁴⁹. W grupie pracowników WIAS, WKGF RIO następuje największa rotacja zatrudnienia. Z pracy w izbach odeszło łącznie 125 pracowników w 2022 r. (w 2021 r. – 105, w 2020 r. – 136, w 2019 r. – 142, w 2018 r. – 109). Z łącznej liczby osób, które zrezygnowały z pracy w 2022 r., 71,2% to inspektorzy z wydziału kontroli oraz specjaliści z wydziału informacji, analiz i szkoleń. W dodatku w latach 2015–2022 z ogólnej liczby pracowników RIO, którzy odeszli z pracy, co najmniej 53% stanowili specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń oraz inspektorzy wydziału kontroli gospodarki finansowej.

Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych jest zjawiskiem groźnym, gdyż przygotowanie do pełnienia funkcji instruktazowych, szkoleniowych, analitycznych, kontrolnych wymaga kilku lat⁵⁵⁰.

Najbardziej alarmującym zjawiskiem jest dysfunkcyjny rodzaj fluktuacji kadry kontrolerskiej i analitycznej z powodu odejścia z pracy pracowników

⁵⁴⁸ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, op. cit.

⁵⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁵⁰ Więcej na ten temat w rozdziale poświęconym adaptacji społeczno-zawodowej inspektorów RIO.

WIAS i WKGF, gdyż z uwagi na niesatysfakcjonujące warunki ekonomiczne⁵⁵¹ rezygnują wieloletni pracownicy o wysokich kwalifikacjach zatrudnieni w wydziałach merytorycznych. Jak wynika z informacji zawartych w sprawozdaniach izb, pracownicy RIO otrzymują korzystniejsze oferty pracy, kierowane zwłaszcza przez instytucje państwowe i samorządowe⁵⁵².

Z badań własnych wynika, że większość respondentów (inspektorów) próbowała zmienić pracę w ciągu trzech ostatnich lat, co zapowiada utrzymanie negatywnego trendu. Więcej danych zawiera tabela 17.

**Tabela 17. Ubieganie się o zmianę pracy
w ciągu 3 ostatnich lat przez inspektorów RIO**

Pytanie z kwestionariusza ankiety	Czy Pan/Pani ubiegał się o zmianę pracy w przeciągu trzech ostatnich lat?	
	Tak	68,6%
Kafeteria odpowiedzi	Nie	31,4%

Źródło: Opracowanie własne.

Najwięcej respondentów (34,4%) aplikowało do Najwyższej Izby Kontroli. Wynika to z dużego rozziw między zarobkami w NIK i w RIO. Porównanie wynagrodzeń kontrolera NIK i inspektora RIO jest uzasadnione tym, że charakter pracy kontrolerskiej jest zbliżony, chociaż obejmuje znacznie większy zakres podmiotowy w przypadku NIK. W 2022 roku średnie wynagrodzenie brutto dla wybranych grup stanowiskowych w NIK wynosiło 8751 zł. Dotyczyło to głównych specjalistów, specjalistów oraz inspektorów referentów.

Do podstawowego wynagrodzenia wymienionych grup stanowisk, w tym kontrolerów NIK, należy dodać średnią miesięczną kwotę nagród uznaniowych w wysokości 1 004 zł oraz jednorazowy dodatek motywacyjny w wysokości 4117 zł na osobę⁵⁵³. Jak już wspomniano, średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej RIO (łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wynosi w 2022 r. 5685 zł. Wymagania stawiane pracownikom

⁵⁵¹ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, op. cit.

⁵⁵² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit.

⁵⁵³ Departament Strategii Najwyższej Izby Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 r.*, s. 168, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27772.pdf> (dostęp: 27.01.2023).

RIO i NIK są podobne⁵⁵⁴. W obydwu grupach zawodowych osoby z wyższym wykształceniem stanowią większość⁵⁵⁵. Inspektorzy RIO podnoszą stale kwalifikacje zawodowe, realizując przykładowo aplikacje prawnicze oraz wykształcenie poprzez studia podyplomowe⁵⁵⁶.

Drugim miejscem pracy, gdzie przebadani inspektorzy (31,3%) najczęściej aplikowali w ciągu trzech lat, były jednostki samorządu terytorialnego. Inspektorzy wykorzystywali swoje doświadczenie zawodowe w RIO poprzez zatrudnienie w pionie finansowym, czyli objęcie stanowisk skarbników, głównych księgowych, audytorów⁵⁵⁷. Trzecia największa grupa respondentów (15,6%) zadeklarowała, że aplikowała do instytucji sektora prywatnego.

Na miejsce doświadczonej kadry kontrolerskiej w zdecydowanej większości przypadków zatrudniono młodych adeptów bez doświadczenia, których przygotowanie do zawodu kontrolera trwało kilka lat⁵⁵⁸.

Większość inspektorów RIO uważa, że propozycja zwiększenia wynagrodzenia o ponad tysiąc złotych skłoniłaby ich do zmiany pracy, co świadczy o umiarkowanych oczekiwaniach finansowych. Wyniki własnych badań potwierdzają te wnioski, ponieważ największa grupa respondentów (41,2%) stwierdziła, że o 1000 zł większa stawka wynagrodzenia zaproponowana przez nowego pracodawcę zmotywowałaby inspektorów do zmiany pracy. O prawie połowę mniejszy odsetek respondentów (18,6%) zadeklarował, że pensja o 2000 zł więcej byłaby najbardziej odpowiednia, aby przekonać ich do zmiany pracodawcy. Na trzecim miejscu uplasowała się grupa osób (11,8%), które uznały środkową stawkę płacową (1500 zł) za przekonującą do zmiany pracy. Czwarta grupa respondentów (6,9%) zaznaczyła w kwestionariuszu ankiety stawkę 3000 zł. Ponadto warto odnotować, że żaden z respondentów nie wskazał, że „nie ma takiej kwoty”, która skłoniłaby go do zmiany pracy.

⁵⁵⁴ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, op. cit.

⁵⁵⁵ Departament Strategii Najwyższej Izby Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli...*, op. cit.

⁵⁵⁶ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, op. cit.; Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, op. cit.; Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*, Warszawa 2019.

⁵⁵⁷ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, op. cit.

⁵⁵⁸ Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, *Szczególne zasady wykonywania budżetu*, https://rio.gov.pl/download/attachment/101/2021-10-26-komisja-senacka-sprawozdanie_kr_rio_z_2020_rok.pdf (dostęp: 20.11.2021).

Oczekiwania finansowe inspektorów, którzy zgodzili się na wzięcie udziału w badaniu, są zbieżne z postulatami środowiska kierującego izbami. Jeden z prezesów podczas przeprowadzanego wywiadu tak przedstawił politykę płacową: „Jedynym problemem w izbach są podwyżki. Ja rozmawiałem z panem ministrem i powiedziałem, że jeżeli nie dadzą 1000 zł na etat (średnio na pracownika izby), to RIO nie utrzymają zasobu kadrowego, bo w tej chwili ten stan zachowujemy, jednak kosztem tego, że wyróżniamy 3 grupy pracowników: bardzo dobrze pracujących, średnich i słabych. Koncentrujemy się na utrzymaniu i należytnym wynagradzaniu pracowników wiedzy, bo średnich pracowników izby jestem w stanie zastąpić, a słabych pracowników można się pozbyć bez żalu”⁵⁵⁹.

Tabela 18. Fluktuacja pracowników w RIO

Lp.	Rok	Odejścia pracowników z RIO	Procentowy udział odejść pracowników z WIAS, WKGF	Liczba pracowników w pełnym etacie zatrudnionych w dniu 31 grudnia ⁵⁶¹	Przyjęcia ⁵⁶² do pracy w RIO	Ogólna różnica między przyjęciami a odejściami w RIO	Stopa odejść (%)	Stopa przyjęć (%)
1.	2022	125	71,2	1160	114 (82)	-11	10,8	9,7
2.	2021	105	78,2	1169	78 (61)	-27	8,9	6,7
3.	2020	136	64,0	1206	127 (91)	-9	11,3	10,4
4.	2019	142	73,2	1214	125 (90)	-17	11,6	10,3
5.	2018	109	61,5	1232	89 (58)	-20	8,7	8,7
6.	2017	113	57,5	1237	78 (51)	-35	9,0	6,2
7.	2016	73	53,4	1278	70 (42)	-3	5,6	5,5
8.	2015	48	60,4	1287	56 (41)	+8	3,6	4,3
9.	2014	66	63,6	1294	63 (41)	-3	5,1	4,9
10.	2013	53	71,7	1297	70 (51)	+17	4,1	5,4
11.	2012	79	68,3	1279	76 (49)	-3	6,2	5,8
12.	2011	88	75,0	1295	65 (41)	-23	6,8	5,0
13.	2010	70	71,4	1338	92 (72)	+22	5,1	6,9
14.	2009	107	74,8	1316	88 (65)	-19	8,1	6,7
15.	2008	136	73,2	1335	122 (87)	-14	10,2	9,0

Źródło: Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2009–2022 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

⁵⁵⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁵⁶⁰ Stan na koniec okresu sprawozdawczego wg sprawozdania Rb-70.

⁵⁶¹ W nawiasie podane przyjęcia do WIAS i WKGF RIO.

Ruch siły roboczej wyraża się poprzez wskaźniki w postaci stopy przyjęć i zwolnień. Stopa odejść jest to liczba pracowników odchodzących z pracy (z własnej woli lub zwalnianych) podzielona przez liczbę wszystkich pracowników zatrudnionych w analizowanym roku razy 100%⁵⁶². *Mutatis mutandis* stopa przyjęć oznacza liczbę pracowników nowo zatrudnionych podzieloną przez liczbę wszystkich pracowników zatrudnionych w analizowanych roku razy 100%⁵⁶³. Stopy zwolnień i przyjęć nie uwzględniają rodzaju zasobów ludzkich. Oznacza to, że na przykład pracownik, który przepracował w RIO 20 lat, jest wedle tego wskaźnika tak samo traktowany, jak osoba kilka dni pracująca w izbie. W okresie 12 lat najwyższa stopa zwolnień w RIO wynosiła – 11,69% (2019 r.), kolejna co do wielkości – 11,27% (2020 r.). Zwolnienia było równoważone przez przyjęcia, których stopa w analizowanym okresie wynosiła – 10,53% (2020 r.) oraz 10,29% (2019 r.). Warto zauważyć, że w ciągu ostatnich czterech lat w regionalnych izbach obrachunkowych utrzymuje się stała i nadmierna fluktuacja, która oscyluje w granicach 10%. Co więcej, większość odejść dotyczy pracowników z WKGF, czyli osób pełniących kluczowe funkcje kontrolne dla RIO. Taki stan rzeczy stanowi poważne zagrożenie dla właściwego wykonania zadań państwowych przez inspektorów. Dodatkowo w okresie dziewięciu lat (2014–2022) obserwuje się ciągły spadek liczby zatrudnionych w regionalnych izbach obrachunkowych.

Prezesi izb radzą sobie z nadmierną rotacją zatrudnienia poprzez skoncentrowanie się na treści pracy kontrolerskiej. Podkreślają, że praca inspektora jest ciekawa, różniąca się od standardowych zajęć w administracji publicznej, co zapewnia ciągły rozwój związany ze zmieniającym się środowiskiem społecznym. Przyjazne relacje międzyludzkie i pozytywny klimat pracy są również kluczowe, a prezesi starają się utrzymać dobrą atmosferę w miejscu pracy. Dążą do stworzenia zespołu oferującego wsparcie, co wspomaga efektywność pracy inspektorów. Wspierają także możliwość rozwoju zawodowego, podkreślając unikalne kompetencje kontrolerskie zdobywane w izbie. Chętnie angażują inspektorów w działania niezwiązane bezpośrednio z pracą izby, co stanowi narzędzie do indywidualnego rozwoju. Ponadto prezesi podkreślają istotę statusu społecznego wykonywanego zawodu, wskazując na szacunek wobec inspektora kontroli, jego posiadanie władzy oraz starania się wzbudzania poczucia misji i odpowiedzialności za wykonywaną pracę⁵⁶⁴.

⁵⁶² J. Sokołowski, *Mobilność zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie*, [w:] Ł. Sułkowski, J. Sokołowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Łódź 2013, s. 25–37.

⁵⁶³ P. Jedynak, *Fluktuacja pracowników a ryzyko zarządzania wiedzą w organizacji*, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 1(1)/2008, s. 504–512.

⁵⁶⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

6.1. Strategia działania antyfluktuacyjnego

Na podstawie przeprowadzonych badań własnych można wyróżnić dwa rodzaje zidentyfikowanych polityk stosowanych przez prezesów RIO jako środki przeciwdziałania nadmiernej fluktuacji kadry kontrolerskiej. Pierwszym z nich jest polityka gradacyjna, która polega na wynagradzaniu inspektorów w zależności od ich doświadczenia kontrolerskiego, umiejętności obsługi programów typu ACL i innych czynników wpływających na ich wartość dla organizacji. W przypadku RIO oznaczałoby to, że inspektorzy posiadający znaczące doświadczenie zawodowe i specjalistyczne umiejętności mogą otrzymywać wyższe wynagrodzenia niż ich mniej doświadczeni współpracownicy.

Drugim rodzajem polityki jest podejście egalitarne, które skupia się na minimalizowaniu różnic w wynagrodzeniach między różnymi grupami inspektorów, dążąc do osiągnięcia równości płacowej. W przypadku RIO taka strategia zakładałaby, że wszyscy kontrolerzy zajmujący podobne stanowiska czy wykonujący analogiczne zadania otrzymują zbliżone wynagrodzenia niezależnie od długości pracy czy specjalizacji.

W praktyce prezesi RIO mogą łączyć elementy obu tych polityk, dostosowując je do specyfiki organizacji, budżetu oraz celów związanych z zaangażowaniem i utrzymaniem kadry kontrolerskiej. Kluczowym aspektem jest osiągnięcie równowagi między zarządzaniem zasobami ludzkimi, w tym sprawiedliwym wynagradzaniem inspektorów, a efektywnym zarządzaniem zasobami finansowymi w regionalnej izby obrachunkowej.

Analizując strategię radzenia sobie prezesów regionalnych izb obrachunkowych z nadmierną fluktuacją kadry kontrolerskiej, przedstawię RIO „Z” – jedną z nielicznych izb, która nie boryka się z trudnościami związanymi z pełnym zatrudnieniem⁵⁶⁵. W związku z tym uchodzi ona za jednostkę wiodącą, z której można czerpać wzór do naśladowania w zakresie polityki kadrowej. Jednym z jej głównych celów rekrutacyjnych jest właśnie dążenie do pełnego zatrudnienia, które zapewnia właściwy proces selekcji inspektorów. Wysokość pensji inspektorskiej na początek pozwala na zatrudnienie tylko kobiet bez doświadczenia, prosto po kierunkowych studiach (administracja, prawo, finanse, rachunkowość), zważywszy na to, że kobiety mają przeciętnie niższe aspiracje płacowe niż mężczyźni. W tej izbie na 26 inspektorów tylko jedna osoba ma wykształcenie średnie (tabela 20). Zdecydowana większość zatrudnionych w RIO „Z” to kobiety (84,62%). Kobiet z wyższym wykształceniem jest generalnie przy tym więcej niż mężczyzn, zatem jest większy wybór w trakcie naboru. Kobiety są rekrutowane z obszarów wiejskich lub małomiasteczkowych, z okolic

⁵⁶⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

Tabela 19. Profil kandydata na inspektora RIO

Profil kandydata do RIO	Polityka egalitarna	Polityka gradacyjna
Przeważające kanały rekrutacji	PUP, biura karier, BIP/RIO	Polecenia przez pracowników izby („poczta pantoflowa”), inne kanały występują tylko formalnie (BIP/RIO)
Wykształcenie	Wyższe kierunkowe: administracja, prawo, finanse, rachunkowość i pokrewne	Wyższe kierunkowe: administracja, prawo, finanse, rachunkowość i pokrewne
Obszar zamieszkania	Raczej wiejski niż miejski	Bez znaczenia
Aspiracje płacowe	Niskie (oscylujące w granicach minimalnej krajowej)	Średnie i wysokie
Doświadczenie zawodowe	Niewymagane	Konieczne
Rekrutacja na stanowisko kontrolerskie	Młodszy inspektor kontroli	Młodszy inspektor kontroli, inspektor kontroli, starszy inspektor, główny inspektor kontroli
Możliwości awansu zawodowego	Tak, dla wszystkich	Tak, oprócz kategorii niskiej
Przeważająca płeć	Kobiety	Mężczyźni
Wiek	Okres reprodukcyjny	Bez znaczenia
Rodzina	Niepełna (samotne matki wychowujące dzieci)	Bez znaczenia
Wartości organizacyjne kandydata	Pewność zatrudnienia, stały dochód, work life balance, dobra atmosfera w pracy, rozwój zawodowy, status społeczny (prestż) wykonywanego zawodu	Rywalizacja, kompetencje kontrolerskie, dynamiczny rozwój zawodowy

Źródło: Opracowanie własne.

urzędów, które będą kontrolowały (wspólnie z doświadczonym inspektorem z pobliskiej miejscowości)⁵⁶⁶. Na obszarach powiatowych oddalonych od metropolii trudniej jest uzyskać prestiżową pracę umysłową. Poza tym zarobki są znacznie niższe niż na obszarach metropolitalnych. Kolejnym ważnym argumentem ekonomicznym jest kwestia przemyślanej dyslokacji kontrolerów i mniejszych kosztów ponoszonych przez izbę. Jest to możliwe dzięki właściwemu doborowi osób do zespołu i przemyślanemu rozplanowaniu wspólnych dojazdów inspektorów z miejscowości zamieszkania w powiązaniu z lokalizacją jednostek kontrolowanych. Preferuje się kobiety samotnie wychowujące dzieci, dla których zapewnienie bytu rodzinie jest sprawą priorytetową, dlatego nie mają

⁵⁶⁶ Studium indywidualnego przypadku nie potwierdza rekrutacji częściej kandydatów z obszarów wiejskich (19,23%) niż miejskich; należałoby zastosować bardziej szczegółowy podział niż dychotomiczny obszar miejski/wiejski.

skłonności do częstej zmiany pracy. Codzienne odwożenie i przywożenie dzieci ze szkoły (żłobka, przedszkola, szkoły) jest istotnym elementem w pogodzeniu pracy zawodowej z życiem rodzinnym (*work-life balance*⁵⁶⁷), zatem niedaleka lokalizacja pracy od szkoły dziecka wydaje się istotną kwestią. Włączanie w proces rekrutacji powiatowych urzędów pracy pozwala na nabór młodych, wykształconych, ale niedoświadczonych kandydatek. Następnie przydzielane są one immobilnym pracownikom wiedzy, najczęściej pracującym prawie od początku powstania RIO, co zapewnia transmisję wiedzy organizacyjnej i gwarantuje ciągłość funkcjonowania izby, choć część z tych pracowników jest w trakcie nabywania praw emerytalnych⁵⁶⁸.

Administracja publiczna jest ostoją takich wartości, jak pewność zatrudnienia i stały dochód, tak bardzo potrzebnych dla zapewnienia stabilności samotnym matkom wychowującym dzieci. W czasie kryzysów i spowolnień gospodarczych sytuacja zawodowa samotnych matek jest trudna ze względu na konieczność pogodzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi⁵⁶⁹. W tej izbie panuje przyjazna polityka prorodzinna polegająca na dofinansowaniu zorganizowanych wyjazdów dzieci pracowników, pełne zrozumienie i pomoc w przypadku, gdy dziecko inspektora zachoruje. Pracownicy doceniają wyrozumiałe postawy przełożonych w tej kwestii⁵⁷⁰.

Esencją tak prowadzonej polityki jest zapewnienie pełnego zatrudnienia i redukcja nadmiernej rotacji zasobów ludzkich w RIO. Polityka płacowa jest raczej egalitarna – zarobki kształtują się na podobnym poziomie (nie ma drastycznych różnic jak w polityce gradacyjnej) i są różnicowane ze względu na doświadczenie w izbie i nieskwantyfikowane efekty w pracy (poziom zaangażowania w pracę inspektorów). Zdecydowana większość inspektorów (76,91%) zajmuje jedno z najwyższych stanowisk – starszego inspektora kontroli.

Taka strategia radzenia sobie z fluktuacją kadr kontrolerskich może budzić kontrowersje. Izba wykorzystuje trudne położenie samotnych matek, stanowiąc równocześnie dla nich wsparcie w postaci zapewnienia zatrudnienia w RIO, gdzie jest stosowana polityka prorodzinna, jednak za wynagrodzenie, na początkowym etapie pracy, oscylujące w granicach najniższej krajowej.

⁵⁶⁷ P. Zbierowski, *Paradoks efektów przedsiębiorczości. Satysfakcja i work-life balance*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 419/2016, s. 265–275.

⁵⁶⁸ B. Mikula, *Koncepcja organizacji uczącej się*, „Prace Naukowe. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie”, nr 4/2000, s. 145–158.

⁵⁶⁹ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, System Rad ds. Kompetencji, *Raport. Analiza luki zatrudnienia oraz wynagrodzeń kobiet i mężczyzn*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-Analiza-luki-zatrudnienia-oraz-wynagrodzenia_8_05_2020_2.pdf (dostęp: 19.02.2022).

⁵⁷⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

Tabela 20. Struktura organizacji ze względu na wybrane zmienne społeczno-organizacyjne w RIO „Z”

Lp.	Stanowisko	Młodszy insp.	Inspektor	Starszy insp.	Główny insp.	Procent %
1.	Płeć	3K	2K	16K	1K	84,62
		–	–	4M	–	15,38
2.	Liczba stanowisk	3	2	20	1	76,91
3.	Wykształcenie	3 W	1 W	20 W	1 W	96,15
		–	1 Ś	–	–	3,85
4.	Średni staż pracy w RIO (lata)	1	2	16	22	80,77 Min. 16 lat

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nr BI.0451/in/38/2021 z dnia 20.12.2021 r. (Dane na dzień 30.11.2021 r.).

Jednak może ona stanowić strategię optymalną w sytuacji niekonkurencyjnych wynagrodzeń. Daje ona relatywnie dobre efekty tylko pod warunkiem, że w izbie zatrudniona jest wystarczająca liczba pracowników wiedzy, od których początkujący inspektorzy mogą się uczyć od podstaw pracy kontrolerskiej. Skala ewentualnych napięć między pracownikami jest niewielka dzięki stosowaniu tzw. spłaszczonej polityki płac.

W dłuższej perspektywie taka polityka prowadzi jednak do deprecjacji imobliwnych pracowników wiedzy, którzy ze względu na wiek przedemerytalny nie są raczej skłonni zmieniać miejsca pracy. Ich kompetencje kontrolerskie zasługują na większe wynagrodzenie, nie uzyskują go jednak, co może powodować napięcia wewnątrzorganizacyjne w relacji hierarchicznej. Ponadto mała liczba szczebli stanowisk kontrolerskich i niski budżet uniemożliwiają osiągnięcie znacznego awansu tak stanowiskowego, jak i płacowego.

Inną strategią antyfluktuacyjną wyłaniającą się z wywiadów przeprowadzonych z dwoma prezesami izb jest polityka płac w RIO, którą można umownie zwięźle nazwać dbaniem o najważniejszych i najlepszych pracowników. Celem takiej polityki nie jest pełny stan etatowy, gdyż „90% stanowisk w izbie jest obsadzonych, 13 jest wakujących, żeby [prezes – przypis autora] miał na atrakcyjniejsze wynagrodzenia dla pracowników”⁵⁷¹. Prezesi w ten sposób wyróżniają trzy kategorie pracowników ze względu na zarobki i poziom kompetencji kontrolerskich: niską, średnią i wyższą (zob. tabele 21, 22).

⁵⁷¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

6.2. Polityka personalna w RIO – model kapitału ludzkiego

Zarządzanie zasobami ludzkimi obejmuje między innymi model kapitału ludzkiego i model sita. Pierwszy model koncentruje się na roli pracowników jako kapitału organizacji i zakłada, że inwestowanie w rozwój umiejętności, wiedzy i doświadczenia pracowników przyczynia się do zwiększenia wartości kapitału ludzkiego organizacji. Pracownicy są traktowani jako strategiczne aktywa, których rozwój ma bezpośredni wpływ na efektywność organizacji. Z kolei model sita obejmuje cztery kluczowe obszary: selekcję pracowników, ich integrację w strukturę organizacyjną, dostarczanie odpowiedniego szkolenia oraz ocenę ich wyników. Jest to kompleksowe podejście do zarządzania zasobami ludzkimi, które skupia się na procesach rekrutacji, integracji, szkoleniu i ocenie pracowników w celu efektywnego zarządzania talentami i dostosowywania pracowników do potrzeb organizacji. Oba te modele są istotne dla budowania efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi. Model kapitału ludzkiego podkreśla strategiczne podejście do rozwoju pracowników, podczas gdy model sita skupia się na konkretnej implementacji procesów rekrutacji, szkolenia i oceny. Wspólnie stanowią kompleksowy fundament dla efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi, co jest kluczowe dla osiągnięcia sukcesu organizacyjnego.

Kultura organizacji w RIO „Z” jest zbliżona do modelu pierwszego, ponieważ opiera się na zaangażowaniu inspektorów RIO oraz lojalności wobec pracodawcy. Kontrolerzy przyjmowani są do pracy na długi okres dzięki zawieraniu umowy na czas nieokreślony. RIO jest miejscem pracy zapewniającym równowagę między życiem zawodowym a rodzinnym. Rekrutuje się do izby niekoniecznie osoby najlepsze, ale skłonne do samorozwoju i akceptujące niskie wynagrodzenia w RIO. Przydatność kandydatów mierzona jest referencjami, poziomem umiejętności pracy zespołowej, skłonnością do rozwoju, osobowością dopasowaną do warunków pracy, wykształceniem kierunkowym. Istnieje możliwość wyboru najlepszych kandydatów, ponieważ w tej izbie przystępuje do postępowania kwalifikacyjnego większa liczba chętnych niż w pozostałych.

Prezes RIO „Z” dba o dobrą atmosferę w pracy, stosuje politykę prorodzinną, podkreśla stabilność i bezpieczeństwo zatrudnienia oraz stały dochód. Efektywność inspektorów nie jest kwestią priorytetową z uwagi na brak motywatorów płacowych. Natomiast jeżeli kontrolerzy stwierdzą nieprawidłowości, to je opisują w protokole kontrolnym i w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Następnie dokumenty te są oceniane przez zastępcę naczelnika wydziału kontroli gospodarki finansowej, po czym analizują je radca prawny i prezes RIO. Jak twierdzi prezes „Z”: „To nie jest tak, że inspektor jest bardziej skuteczny, jeżeli stwierdzi

więcej nieprawidłowości, dla nas jako instytucji celem jest *de facto*, żeby tych nieprawidłowości było jak najmniej, żebyśmy idąc na kontrolę, mogli powiedzieć z czystym sumieniem »gospodarka finansowa danej jednostki prowadzona jest w sposób prawidłowy«⁵⁷².

Mając na uwadze ustawowe zadania nadzorczo-kontrolne, ale również informacyjno-szkoleniowe izb, RIO są bardziej skuteczne, jeżeli gospodarka finansowa prowadzona przez samorządy terytorialne jest z roku na rok coraz lepiej oceniana. Liczba sformułowanych zaleceń nie jest zatem bezpośrednim wyznacznikiem oceny merytorycznej pracy kontrolerskiej. Należy wziąć pod uwagę, że „o wiele łatwiej prowadzi się kontrolę, jeżeli jest mała ilość nieprawidłowości, a o wiele trudniej, gdy ich jest całe multum”⁵⁷³. Kontrolerzy szczegółowo analizują zagadnienie, żeby być pewnym, że jest to faktycznie nieprawidłowość, „a nie sztucznie pompować statystyki dla wyników”⁵⁷⁴. Poziom zaangażowania inspektora w czynności służbowe w jednostkach kontrolowanych z dużym odsetkiem nieprawidłowości jest znacznie większy. Prezes ocenia całokształt pracy inspektora, a nie ilość stwierdzonych nieprawidłowości podczas kontroli.

Reasumując, nie są formułowane restrykcyjne wskaźniki ilościowe, tylko jakościowe jak zaangażowanie w pracę. Pracownicy nieefektywni nie są zwalniani ani przenoszeni na inne stanowiska w ramach izby, tylko ich awans jest znacznie odroczony w czasie. Pracownik nie jest postrzegany jako koszt. Unika się stosowania terminologii ekonomicznej przy wycenie zasobów ludzkich organizacji. W związku z tym taka polityka personalna w RIO koresponduje ze strategią dyferencjacji⁵⁷⁵, która poszukuje swej przewagi konkurencyjnej poprzez odnajdywanie unikalnych cech kandydatów (lojalność, współpraca, zaangażowanie, moralność). Inspektor jest odpowiedzialny za swój własny rozwój zawodowy, ale gdy nie posiada ukończonych studiów⁵⁷⁶, to pracodawca ponosi koszty kształcenia.

⁵⁷² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

⁵⁷³ *Ibid.*

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ A. Janiak, A. Kolemba, J. Śmietanka, *Konkurencyjność przedsiębiorstw i źródła przewagi konkurencyjnej: monografia*, Wrocław 2017.

⁵⁷⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 1.12.2021 r.

Tabela Z1. Trójczłonowa segmentacja inspektorów kontroli w RIO stosowana przez część prezesów izb – część I/II

Lp.	Poziom wiedzy	Nazewnictwo grupy (WKGF RIO)	Miernik efektywności (ilościowy) pracy kontrolerskiej	Miernik efektywności (jakościowy) pracy kontrolerskiej	Poziom zarobków	Możliwości awansu lub podwyżki
1.	Wysoki	Kategorii wyższej. Pracownicy wiedzy (kluczowi) „szuka i rozwija się nieustannie”.	Duża liczba ujawnionych nieprawidłowości.	Analiza jakościowa ujawnionych nieprawidłowości. Przeważa innowacja pionierska (analiza aktualnego stanu prawnego ze stanem faktycznym).	Najwyższy	Priorytetowy (wysoki)
2.	Średni	Kategorii średniej, ale schematyczna w czynnościach kontrolerskich.	Dużo i średnio.	Innowacja mimityczna (<i>benchmarking</i> , nieprawidłowości przekazane przez pracowników wiedzy).	Średni	Średni
3.	Niski	Kategorii niskiej. Niskowykwalifikowani, rutynowi (potocznie zwani „slabymi”) tzw. „ksero” – powielanie działań kontrolerskich z kontroli na kontrolę.	Mało („ciągle te same 2 zalecenia bez względu na jednostkę kontrolowaną”) lub kontrola bez zaleceń.	Innowacji brak, powielanie rutynowych działań kontrolerskich, częste ujawnianie tych samych nieprawidłowości i formułowanie podobnych zaleceń.	Niski	Brak takiej możliwości

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań własnych.

6.3. Polityka personalna w RIO – model sita

Model sita skupia się na procesach rekrutacji, integracji, szkolenia i oceny pracowników, które mają na celu efektywne zarządzanie talentami i dostosowywanie zasobów ludzkich do potrzeb organizacji. Jest to kluczowe narzędzie dla skutecznego HRM, które wspomaga organizację w osiąganiu sukcesu.

Z badań wynika, że RIO „X” i „Y” są zbliżone do modelu sita, ponieważ kultura organizacji w WKGF oparta jest na rywalizacji między inspektorami. Najbardziej efektywni inspektorzy (pod kątem liczby i jakości formułowanych zaleceń) są awansowani stanowiskowo i/lub zarobkowo. Mniej efektywni inspektorzy są stale pomijani w awansach i klasyfikowani do kategorii niższej „z nadzieją, że taki inspektor sam odejdzie z pracy”⁵⁷⁷. Pracownicy tacy nie są zwalniani, gdyż za takie wynagrodzenie pracodawca nie byłby w stanie znaleźć

⁵⁷⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

na rynku osoby bardziej kompetentnej do pracy w izbie. Ponadto panuje przekonanie oparte na przegranych sprawach przed sądem pracy, że „prościej się rozwiązać niż zwolnić pracownika w tym kraju”⁵⁷⁸.

Podczas rekrutacji wybierane są osoby z doświadczeniem kontrolerskim, które są w stanie zaakceptować niski lub średni poziom wynagrodzeń. Przydatność kandydatów mierzona jest referencjami, dyplomami i doświadczeniem. Nie ma możliwości wyboru najlepszych kandydatów, gdyż bardzo mała ich liczba przystępuje do postępowania kwalifikacyjnego (Zdarza się, że nikt nie zgłasza się na ogłoszony nabór). Pracownik jest postrzegany jako koszt⁵⁷⁹. Nieoficjalnym wskaźnikiem jest wysokość wynagrodzenia pracownika podzielona przez liczbę sformułowanych przez inspektora innowacyjnych zaleceń kontrolnych⁵⁸⁰. Ponadto zalecenia, które się powtarzają z kontroli na kontrolę, są usuwane z mnożnika („Nie biorę pod uwagę tych ujawnień, które są innowacją mimityczną”)⁵⁸¹. Prezes izby „X” rozważa możliwość wprowadzenie oficjalnego, prostego, omawianego wskaźnika kosztowego, jednak stwierdza: „nie wiem, czy będę mógł wprowadzić taki wskaźnik ze względu na prawo pracy”⁵⁸². Wskaźnik ten ma być bezpośrednio powiązany z kryterium awansu płacowego: „Pod koniec roku zamierzam zaprezentować taki miernik inspektorom w kontekście rozmowy o podwyżkach”⁵⁸³. Istnieją jednak inspektorzy, którzy próbują polemizować z dyktatem wskaźnikowania ze względu na arbitralny przydział jednostek kontrolowanych: „inspektorzy mogą jeździć na jednostki, które wiadomo, że są dobrze prowadzone i bardzo trudno znaleźć nieprawidłowości. Po roku czasu inspektor, pracując w 5 jednostkach, nie może powiedzieć, że stale jeździ na te, w których nie ma nieprawidłowości”⁵⁸⁴.

Polityka gradacyjna w RIO koresponduje ze strategią przywództwa kosztowego⁵⁸⁵, która poszukuje swej przewagi konkurencyjnej, porównując się do pozostałych 15 izb. Dokonuje się to poprzez obniżkę kosztów zalecenia przypadającego na jednego inspektora, ale również w innych miejscach ich powstawania (np. koszty wynajmu – czynszu). Inspektor jest odpowiedzialny za swój własny rozwój zawodowy, jednak nie ponosi on kosztów szkolenia tak jak w tradycyjnym modelu sita, gdyż pensje pracowników RIO kształtują się na zbyt niskim poziomie.

⁵⁷⁸ *Ibid.*

⁵⁷⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁵⁸⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁵⁸¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁵⁸² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁵⁸³ *Ibid.*

⁵⁸⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁵⁸⁵ A. Janiak, A. Kolemba, J. Śmietanka, *Konkurencyjność przedsiębiorstw...*, op. cit.

Inspektorzy mają określone zadanie kontrolne – jak największa liczba oryginalnych sformułowanych zaleceń – i określony czas pracy (zbieżny z czasem trwania kontroli kompleksowej) na jego realizację.

W świetle badań jakościowych przeprowadzono wywiady ze skarbnikami gminnymi. Analiza wyników wykazała, że badani nie mieli doświadczeń związanych z inspektorami, którzy stosowaliby wskaźniki kosztu zalecenia. „Czy inspektorzy stosują kryterium ilościowe? Raczej nie, raz miałam trzy zalecenia, raz dziesięć, nie ma moim zdaniem narzucanej liczby”⁵⁸⁶. Natomiast reagują oni negatywnie na postrzeganie jednostki kontrolowanej z tzw. perspektywy kwantyfikacyjnej: „Niepoważne to jest, każdy stara się wykonywać swoje obowiązki zgodnie z prawem. Nikt nie jest idealny (...). Jeden interpretuje przepisy prawne tak, a drugi w inny sposób”⁵⁸⁷. Dla samorządowców jedną z przyczyn, dla których liczba sformułowanych zaleceń może być uznaniowa, są przepisy prawne – niezrozumiałe i niejednolite oraz brak jednolitych kwalifikacyjnych wytycznych⁵⁸⁸. „My zakwalifikujemy środki do jednego paragrafu, a inna gmina skategoryzuje te środki gdzie indziej. Nie istnieją jednolite wytyczne, jak należy klasyfikować, i wtedy wkraczają inspektorzy na kontrolę i mają pole do popisu i sypią się zalecenia”⁵⁸⁹.

Istotą tak prowadzonej polityki płac jest relatywnie dobre wynagrodzenie tylko dla inspektorów o kluczowym znaczeniu, mających szczególnie wpływ na pozycję i wyniki RIO. Pozostali wynagradzani są przeciętnie (kategoria średnia) lub najniżej, jak się da (kategoria niższa). „Słabi pracownicy mnie [prezesa – przypis autora] przeklinają, ale trudno, niech odchodzą. Liczę się z tym, że popadają w nędzę, ale trudno, niech odchodzą; co ciekawe, oni nie rezygnują z pracy, bo są zbyt niekompetentni, żeby znaleźć sobie lepiej płatną pracę, ale wie pan, taka instytucja jak RIO nie powinna mieć słabych ludzi”⁵⁹⁰.

Taka polityka wynika z docenienia pracowników wiedzy o kluczowych kompetencjach w organizacji publicznej, a jednocześnie z niemożności (ograniczenia budżetowe w administracji publicznej) oraz niechęci do wynagradzania na prawie takim samym poziomie (egalitarnie) wszystkich inspektorów, co odbywałoby się z deprecjacją dla kluczowych pracowników.

Taka polityka może stanowić strategię optymalną w sytuacji braku wystarczającej ilości środków publicznych na wynagrodzenia, co uniemożliwia satysfakcjonujące opłacanie wszystkich pracowników. Daje relatywnie dobre efekty

⁵⁸⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem samorządowym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁵⁸⁷ *Ibid.*

⁵⁸⁸ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem samorządowym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁵⁸⁹ *Ibid.*

⁵⁹⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

(mierzone ilością i jakością ujawnionych nieprawidłowości) w krótkim okresie. Skala konfliktu dzięki trójpodziałowi grup pracowników nie jest taka duża jak w przypadku dychotomicznej polaryzacji grup wynagrodzeniowych⁵⁹¹. Kategoria średnia w postaci inspektorów przeciętnie wykwalifikowanych równoważy konflikty między najgorzej a najlepiej zarabiającymi w izbie.

W dłuższej perspektywie taka polityka prowadzi jednak do pogorszenia współpracy między inspektorami, czego przyczyną jest niezadowolenie inspektorów z kategorii średniej i niskiej. Ponadto w ujęciu również długofalowym występuje zjawisko negatywnej selekcji kadr (wykluczanie kategorii niskiej), co rodzi destruktywne emocje, dezintegruje środowisko pracy i intensyfikuje konflikty wewnątrzgrupowe w relacji wertykalnej (kierownictwo–inspektorzy) i horyzontalnej (inspektorzy z różnych grup wynagrodzeniowej) oraz powoduje nadmierną (wewnętrzną i zewnętrzną) fluktuację kadr.

Tabela 22. Trójczołonowa segmentacja inspektorów kontroli w RIO stosowana przez część prezesów izb – część II/II

Nazewnictwo grupy	Zagrożenie odejściem (zmiana pracy)	Charakterystyka grupy inspektorskiej	Liczba pracowników / %	Postawa / poziom motywacji	Jakie wg prezesa powinny być planowane podwyżki	Jakie realnie będą w 2022 r.
Kategoria wyższa	Bardzo duże prawdopodobieństwo	Ci, którzy identyfikują i rozwiązują problemy. Kontrolerzy wiodący, nadający nowe kierunki czynnościom kontrolerskim.	7 / 28%	Umiarkowana / odpowiedni	1500 zł	600 zł
Kategoria średnia	Średnie prawdopodobieństwo	Ci, którzy działają według schematu.	9 / 36%	Roszczeniowy / niewystarczający	1000 zł	300 zł
Kategoria niższa	Bardzo małe prawdopodobieństwo, odejście jest wręcz pożądane przez kierownictwo	Ci, których „należałoby się pozbyć”, ale się tego nie robi.	9 / 36%	Roszczeniowy / sfrustrowani, wypaleni zawodowo	500 zł	0 zł

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań własnych.

⁵⁹¹ J. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, przeł. G. Woroniecka i in., Warszawa 2010.

6.4. Podsumowanie

W okresie 14 lat odeszło z RIO 1450 pracowników, a zatrudniono 1313. Ogólny bilans kadrowy w RIO, na przestrzeni od 2008 r. do 2022 r., wykazuje tendencję ujemną (deficyt 137 pracowników). W analizowanym okresie fluktuacja miała takie rozmiary, że obrazowo rzecz ujmując, została wymieniona cała kadra w RIO (odeszło 1450 pracowników, a 1160 było zatrudnionych na dzień 31.12.2022 r.). Ponad 70% odejść pracowników nastąpiło z WIAS i WKGF. Na miejsce doświadczonej i wyspecjalizowanej kadry kontrolerskiej rekrutowano młodych pracowników, często prosto po studiach i bez doświadczenia zawodowego, jednak ich przygotowanie do wykonywania obowiązków służbowych wymagało kilku lat szkolenia. Co więcej, zdecydowana większość respondentów ubiegała się o zmianę pracy w ciągu trzech poprzednich lat, co zapowiada utrzymanie fluktuacji na co najmniej dotychczasowym poziomie.

Na kompetencje kontrolerskie inspektorów istnieje duży popyt. Pracownicy znajdując zatrudnienie w Najwyższej Izbie Kontroli i jednostkach samorządu terytorialnego, gdzie otrzymują znacznie wyższe wynagrodzenie. Z powodu dużej skali migracji pracowników RIO do samorządu terytorialnego problemem może być poznanie metod pracy kontrolerskiej RIO. Grozi to potencjalnie niebezpiecznym mechanizmem nadmiernej przewidywalności sposobu wykonywania czynności kontrolnych.

Wskaźnik fluktuacji pracowników RIO oraz jej koszty są w wielu izbach bardzo duże i mogą stanowić poważne obciążenia dla ich działalności. Największa grupa respondentów (41,2%) i prezesi biorący udział w wywiadach uznali, że o 1000 zł większa stawka wynagrodzenia zaproponowana przez nowego pracodawcę zmotywowałaby inspektorów do zmiany pracy. Jest to wskazówka, na jakim poziomie winny się kształtować wynagrodzenia, aby powstrzymać nadmierną fluktuację kadr.

Natomiast samo podwyższenie wynagrodzeń nie jest w stanie długoterminowo rozwiązać problemu fluktuacji kadr. Przebadani prezesi nie do końca są świadomi kosztów, jakie ponoszą izby w związku z nadmierną fluktuacją i nie znają dokładnej jej skali. Większość z nich nie zna też sposobów na zatrzymanie odchodzących pracowników wiedzy.

Rekruterzy, aby przyciągnąć odpowiednich pracowników⁵⁹², przedstawiają wakujące stanowisko w RIO w bardziej pozytywnym świetle niż wygląda ono w rzeczywistości. Zastosowanie realistycznego opisu warunków pracy (RJP, skrót od ang. *realistic job preview*) przyczyniło się do wzrostu utrzymania

⁵⁹² A. Breaugh, *Employee Recruitment: Current Knowledge and Important Areas for Future Research*, „Human Resource Management Review”, nr 18(3)/2008, s. 103–118.

pracowników na stanowisku o około 9%⁵⁹³. RJP to bezpośredni komunikat przedstawiany kandydatom przed formalnym zatrudnieniem, mający na celu pełne opisanie wymagań i oczekiwań związanych ze stanowiskiem pracy⁵⁹⁴.

Wiodące RIO „Z” stosuje RJP, informując w ogłoszeniu o pracę o poziomie wynagrodzeń, przez co na wczesnym etapie rekrutacji dokonuje „autoselekcji” poprzez eliminację kandydatów. Wiodące RIO wykorzystuje to narzędzie na wejściu, zapewniając właściwe wyobrażenie o realiach organizacji, w tym o systemie aksjonormatywnym („o panujących w nim regułach”) i umożliwiając dostosowanie się do niej adepta. W związku z tym RJP uważane jest za istotny element socjalizacji w organizacji.

Zdaniem prezesów biorących udział w badaniu tabela płac według rozporządzenia jest skonstruowana w sposób odpowiedni, gdyż występują w niej bardzo duże przedziały zarobkowe, umożliwiające swobodne kształtowanie wynagrodzeń inspektorów na podstawie kilku składników (m.in. dodatek funkcyjny, dodatek kontrolerski, dodatek stażowy). Kluczowym ograniczeniem jest jednak budżet.

Od co najmniej dziesięciu lat Krajowa Rada RIO apeluje o uwzględnienie w budżecie zwiększenia wynagrodzeń dla swoich pracowników – nie przynosi to oczekiwanego rezultatu pomimo zapewnień decydentów o konieczności udzielenia wsparcia finansowego izbom⁵⁹⁵. W warunkach prowadzenia polityki niskich płac część prezesów izb dąży do zapewnienia pełnego zatrudnienia. W związku z tym rekrutuje najczęściej z powiatowych urzędów pracy samotne matki bez doświadczenia, z obszarów pozametropolitalnych, o niskich aspiracjach wynagrodzeniowych. Celem tak prowadzonej egalitarnej polityki jest redukcja nadmiernej fluktuacji kadry kontrolerskiej.

Inną polityką gradacyjną, niezapewniającą pełnego zatrudnienia z uwagi na konieczność zapewnienia większych środków w budżecie, jest trózcłonowa segmentacja inspektorów kontroli w RIO na kategorię niską, średnią i wyższą, która w perspektywie długofalowej może generować napięcia i konflikty. W ramach tego podejścia stosowany jest wskaźnik kosztów zaleceń, który jest implikowany w kontekście wynagrodzenia za osiągnięte wyniki (ang. *pay-for-performance*), co jest praktyką sprawdzającą się w firmach prywatnych. W sektorze publicznym ta praktyka zarządzania zasobami ludzkimi nie stymuluje jednak pracowników do indywidualnych osiągnięć⁵⁹⁶. W świetle badań *pay-for-performance*

⁵⁹³ M. McEvoy, M. Glenn, W. Cascio, *Do Good or Poor Performers Leave? A Meta-analysis of the Relationship between Performance and Turnover*, „The Academy of Management Journal”, nr 4(30)/1987, s. 744–762.

⁵⁹⁴ A. Breaugh, *Employee Recruitment...*, op. cit., s. 103–118.

⁵⁹⁵ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia...*, op. cit.

⁵⁹⁶ J. Pfeffer, *Competitive Advantage through People: Unleashing the Power of the Work Force*, Boston 1994.

nie ma znaczącego wpływu na postawy i motywację pracowników sektora publicznego z powodu ograniczeń instytucjonalnych (presja kosztowa, opinia publiczna i regulacje prawne)⁵⁹⁷. Mimetyczna implementacja praktyk ZZL (w tym wynagrodzeń za osiągnięte wyniki) z firm bez uwzględnienia różnic kontekstowych (instytucjonalnych, kulturowych, politycznych) między sektorami zwiększa ryzyko występowania niepowodzeń⁵⁹⁸ przesów w zakresie kształtowania polityki wynagrodzeń. Popularność konstrukcji takiego wskaźnika można tłumaczyć istotną orientacją na wyniki w sektorze publicznym, od co najmniej dwóch dekad inspirowaną analizą wpływu ZZL na wskaźniki efektywności na poziomie indywidualnym⁵⁹⁹.

Najbardziej odpowiedni model do zastosowania zarządzania zasobami ludzkimi, wnioskowany na podstawie przeprowadzonych badań własnych w RIO, to model kapitału ludzkiego. Decyduje o tym przede wszystkim gwarancja stabilności zatrudnienia tak bardzo ceniona przez inspektorów kontroli. Nastawienie kadry kierowniczej RIO na pozyskanie długofalowego zaangażowania inspektorów (poprzez rozbudowaną paletę bodźców długoterminowych) wiąże się z kategorią lojalności i przywiązania do pracy w izbie.

Polityka kadrowa części izb koncentruje się na długookresowym inwestowaniu w kadry kontrolerskie poprzez system szkoleń zapewniających rozwój zawodowy, co jest zgodne z założeniami tego modelu. Natomiast model sita jest przedstawiany zazwyczaj w opozycji do powyższego sposobu myślenia o zasobach ludzkich w organizacji publicznej.

⁵⁹⁷ J. Perry, J. Engbers, S. Jun, *Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence*, „Public Administration Review”, nr 69(1)/2009, s. 39–51.

⁵⁹⁸ *Ibid.*

⁵⁹⁹ S. Osborne, *Public Management Research over the Decades: What Are We Writing about?*, „Public Management Review”, nr 2(19)/2017, s. 109–113.

Rozdział 7.

Profesjonalizm inspektorów RIO w opinii skarbników gminnych

Jednym z celów niniejszej pracy jest ustalenie, czy wewnętrzne problemy kadrowe dotyczące regionalne izby obrachunkowe oddziałują na jakość pracy kontrolerskiej. W wyniku przeprowadzonej w poprzednich rozdziałach analizy elementów polityki personalnej RIO można przypuszczać, że słabe metody i techniki rekrutacji, brak adaptacji kierowanej, niskie zarobki oraz relatywnie wysoka fluktuacja kadry kontrolerskiej mogą wpływać negatywnie na poziom profesjonalizmu i jakość pracy inspektorów.

Warto podkreślić, że oprócz wewnętrznych, statystycznych wskaźników pracy kontrolerów, takich jak liczba przeprowadzonych różnych rodzajów kontroli czy liczba sformułowanych zaleceń pokontrolnych, istotne jest zbadanie zachowania kontrolerów podczas wykonywanej przez nich pracy. Bezpośredni ogląd tego wymiaru pracy kontrolerów dostępny byłby tylko w drodze obserwacji uczestniczącej, niezwykle trudnej do przeprowadzenia, ale dobrym wskaźnikiem tego wymiaru pracy kontrolerów jest jego ocena przez odbiorców usług kontrolerskich, a zatem pracowników kontrolowanych samorządów. RIO są bowiem częścią ekosystemu samorządu terytorialnego, nie tylko kontrolerem gospodarki finansowej tej części administracji publicznej, ale i edukatorem czy współtwórcą dobrych praktyk. Dlatego postrzeganie kontrolerów RIO, a zwłaszcza ich profesjonalizmu przez pracowników samorządu ma kluczowe znaczenie dla efektywnego spełniania funkcji, dla których RIO zostały powołane.

W celu odtworzenia postrzegania pracy inspektorów skonstruowano jakościowe, zewnętrzne wskaźniki profesjonalizmu inspektorów badające istotne aspekty pracy kontrolerskiej. Odbiorcy usług kontrolerskich oceniali jakość pracy kontrolerów na przestrzeni trzech lat, aby uchwycić, czy zachodzi zmiana w jakości świadczonych usług kontrolerskich w kontekście problemów kadrowych RIO.

Zebranie materiału empirycznego do badań odbyło się podczas wywiadów pogłębionych lub – w przypadku problemów z odpowiedzią na pytania w sposób wyczerpujący – przeprowadzono wywiady częściowo ustrukturyzowane w sumie z dziesięcioma skarbnikami gminnymi.

Zdecydowana większość respondentów zatrudniona była w gminach wiejskich z dwóch województw: małopolskiego i mazowieckiego. Ponadto przebadani skarbnicy gminni posiadali co najmniej 5-letnie doświadczenie w swojej pracy. W dodatku w badanych gminach nie stwierdzono istotnych problemów w trakcie kontroli przeprowadzonej przez inspektorów regionalnych izb obrachunkowych. Wybrano taką właśnie kategorię gmin, by negatywne czy problematyczne wyniki kontroli nie wpływały *ex post* na postrzeganie przez skarbników samego procesu kontroli.

Wybrano tę grupę pracowników jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ utrzymują oni bezpośredni kontakt z inspektorami podczas przeprowadzania kontroli. Główny księgowy budżetu odgrywa kluczową rolę dla gminy i zajmuje istotne stanowisko, które stanowi przedmiot analizy kontrolerów zgodnie z postanowieniami art. 35 ustawy o finansach publicznych, tj. m.in.:

- czuwa nad prawidłowym przygotowaniem projektu budżetu,
- nadzoruje prawidłowość wykonania uchwał budżetowych,
- analizuje sprawozdania finansowe z wykonania budżetu i przedkłada wnioski wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta i radzie,
- czuwa nad przestrzeganiem dyscypliny budżetowej,
- dokonuje kontroli finansowej w urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy,
- udziela instruktażu pracownikom referatu finansowego i kierownikom jednostek organizacyjnych gminy w zakresie finansów,
- wykonuje funkcję kierownika referatu i sprawuje bezpośredni nadzór nad jego pracą⁶⁰⁰.

Rola skarbnika w gminie jest kluczowa, gdyż efektywna realizacja zadań JST wymaga skutecznej gospodarki finansowej, za którą głównie odpowiada skarbnik⁶⁰¹. W sensie formalno-prawnym co prawda kompetencje nadzoru nad sprawami finansowymi powierzane są organowi gminy⁶⁰², jednak w praktyce funkcjonowania samorządów to właśnie skarbnicy często odpowiadają za budżet. W związku z pełnioną ważną funkcją przez skarbnika wynika wyłączna kompetencja złożenia przez niego kontrasygnaty przy czynnościach prawnych, które mogą powodować powstanie zobowiązań majątkowych⁶⁰³.

⁶⁰⁰ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 1998 nr 155, poz. 1014).

⁶⁰¹ M. Mierzwa, *Rola skarbnika w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, nr 22(41)/2019, s. 86.

⁶⁰² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.04.2019 r., II SA/Go 136/19, LEX nr 2648405.

⁶⁰³ Art. 46. ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, *op. cit.*

Na wybór do badań grupy docelowej skarbników zdecydowano się jeszcze z jednego powodu. Tacy respondenci są nie tylko księgowymi, ale ze względu na szeroki zakres obowiązków związanych z finansami piastują jedną z najwyższych funkcji w gminie oraz mają w pełni kompetencje do oceny jakości pracy inspektorów.

Wywiady ze skarbnikami koncentrowały się na dwóch podcelach:

Po pierwsze – rekonstrukcji wykonywanej kontroli kompleksowej na podstawie relacji skarbników ze szczególnym uwzględnieniem zachowań wskazujących na poziom kompetencji pracowników RIO.

Po drugie – uchwycenia wskaźników profesjonalizmu inspektorów w opinii kontrolowanych w kontekście problemów kadrowych RIO.

Wskaźniki profesjonalizmu opracowano na podstawie Uchwały nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”⁶⁰⁴. Omawiany dokument został opracowany w celu stworzenia ram dla ustanowienia procedur i praktyk, których powinno się przestrzegać podczas przeprowadzania kontroli⁶⁰⁵. Jest uzupełnieniem do opisu ogólnego trybu realizacji czynności służbowych zawartego w rozporządzeniu⁶⁰⁶, gdyż żadne inne akty prawne nie określają zasad postępowania inspektorów podczas ich pracy w terenie. Na wskaźniki jakościowe profesjonalizmu wybrano następujące subwskaźniki:

Subwskaźnik nr 1: Sposób sporządzenia protokołu z kontroli.

Subwskaźnik nr 2: Profesjonalny osąd inspektorów podczas kontroli.

Subwskaźnik nr 3: Poufność pracy inspektorów podczas kontroli.

Subwskaźnik nr 4: Niezależności inspektorów podczas kontroli.

Subwskaźnik nr 5: Uczciwość i rzetelność inspektorów podczas kontroli.

Subwskaźnik nr 6: Kultura osobista inspektorów podczas kontroli.

Subwskaźnik nr 7: Poziom zaangażowania inspektorów w kontrolę.

Subwskaźnik nr 8: Poziom wiedzy inspektorów podczas kontroli.

Subwskaźnik nr 9: Jakość szkoleń prowadzonych przez pracowników RIO.

Subwskaźnik nr 10: Nadzór przełożonych nad inspektorami RIO.

Subwskaźnik nr 11: Przypadki przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez inspektorów RIO.

⁶⁰⁴ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

⁶⁰⁵ *Ibid.*

⁶⁰⁶ Załącznik nr 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

Standardy kontroli RIO odnoszą się do kryteriów obiektywizmu, niezależności, uczciwości, rzetelności, zaangażowania, poziomu wiedzy, poufności i szacowania ryzyka przy planowaniu kontroli⁶⁰⁷; powstały one na bazie najbardziej powszechnych w Europie, do których zalicza się:

- standardy kontroli wydane przez Komisję Standardów Kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)⁶⁰⁸,
- międzynarodowe standardy rewizji finansowej i międzynarodowe wskazówki dotyczące praktyki rewizji finansowej publikowane przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC)⁶⁰⁹,
- standardy audytu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), w których zaleca się stosowanie standardów INTOSAI i IFAC⁶¹⁰.

Standardy te składają się na tzw. najlepszą praktykę międzynarodową. Zdaniem KRRIO stosowanie jej w powszechnej opinii specjalistów stanowi gwarancję profesjonalizmu organów kontroli w sektorze publicznym⁶¹¹.

Wyniki działalności RIO w stosunku do JST są przedstawiane corocznie w raporcie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) składanym w Sejmie⁶¹². W raportach rocznych KRRIO wskazuje również na niedostateczność niektórych przepisów, które dotyczą funkcjonowania RIO w stosunku do JST.

Niezależnie od wyżej wymienionego raportu KRRIO brak jest zbiorczych ocen działalności RIO dokonywanych przez same JST. Pośrednim źródłem ocen jest orzecznictwo sądów administracyjnych, poglądy i publikacje doktryny prawniczej oraz poglądy jednostkowe wyrażane przez stowarzyszenia reprezentujące interesy JST (np. Związek Gmin Wiejskich, Związek Powiatów Polskich,

⁶⁰⁷ P. Walczak, *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych – stan obecny i perspektywy przekształceń*, [w:] R. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, op. cit., s. 272–282.

⁶⁰⁸ J. Płoskonka, E. Matuszewska, K. Szeżyńska-Mačkowiak (red.), *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*, Warszawa 2009.

⁶⁰⁹ Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, *Przewodnik stosowania międzynarodowych standardów rewizji finansowej w badaniu małych i średnich jednostek, tom 2. Wskazówki praktyczne*, Warszawa 2011.

⁶¹⁰ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

⁶¹¹ *Ibid.*

⁶¹² Zob. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonywania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Warszawa 2014.

Unia Metropolitarna itd.). Raporty KRRIO, orzecznictwo sądowe, poglądy doktryny i reprezentacji JST mogą być źródłem informacji do postawienia diagnozy o występowaniu określonych dysfunkcji w relacjach między RIO i JST. Poniżej wskazano poszczególne nieprawidłowości oraz sposoby ich usunięcia i jakość pracy inspektorów RIO w opinii kontrolowanych⁶¹³.

7.1. Poziom profesjonalizmu inspektorów RIO w opinii skarbników gminnych

7.1.1. Subwskaźnik nr 1: Sposób sporządzenia protokołów z kontroli

Sporządzone przez inspektorów protokoły kontroli były oceniane przez pracowników samorządowych wysoko jako w większości przypadków obiektywne, bowiem nim dojdzie do podpisania protokołu, dokumenty finansowe gminy są sprawdzane. Przeprowadzane są także rozmowy z pracownikami samorządowymi. Skarbnik lub inna osoba wyjaśnia wątpliwości inspektorom. Jeśli to wystarczy (oświadczenie ustne), to inspektor zapisuje je w protokole i załączniku do niego. Zdarzają się jednak przypadki, że samo oświadczenie nie wystarcza, wówczas kontrolerzy zwracają się w formie pisemnej do osoby, która jest odpowiedzialna za sprawy obarczone potencjalnymi nieprawidłowościami. W piśmie właściwy pracownik samorządowy wyjaśnia i argumentuje swoje stanowisko⁶¹⁴.

Protokół jest obiektywny w tym sensie, że nie zawiera treści, które nie były wcześniej omawiane. Podczas czynności kontrolnych nie zdarzają się przypadki, by sformułowania z rozmowy między pracownikiem samorządowym a inspektorem były „przeinaczone”⁶¹⁵, „aby zostały zapisane zdania wcześniej niewypowiedziane”⁶¹⁶. Inspektorzy kontroli zanim wręczą pracownikom do podpisania protokół, przekazują jego wersję roboczą⁶¹⁷. Jeśli nie ma zgody na część stwierdzeń zamieszczonych w protokole, strony dyskutują merytorycznie na ten temat. W toku rozmów wypracowują zazwyczaj konsensus, którego wynikiem jest podpisany protokół o zgodnej treści⁶¹⁸.

⁶¹³ W. Lachiewicz, *Projekt ustawy o zmianie ustawy..., op. cit.*

⁶¹⁴ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

⁶¹⁷ Cytat z wywiadu przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r. „Oni muszą być obiektywni (...), oni ten protokół dają przed podpisaniem, czy mamy jakieś uwagi”.

⁶¹⁸ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

Protokoły sporządzone przez inspektorów są kompletne, gdyż zawierają wszystkie istotne i niezbędne informacje wraz z załącznikami, w których znajdują się wyjaśnienia pracowników samorządowych⁶¹⁹.

Protokoły sporządzone przez kontrolerów są zwięzłe. Skupiają się na temacie kontroli i nie zawierają zbędnych informacji niesłużących realizacji celu. Zakres przedmiotowy kontroli jest zagadnieniem bardzo szerokim⁶²⁰, więc inspektorzy dobierają losowo próbę kontrolną (na przykład: udzielona lub otrzymana dotacja), którą analizują w całości (od momentu uzyskania dotacji do chwili ostatecznego rozliczenia środków)⁶²¹.

Protokoły sporządzone przez kontrolerów są użyteczne. Dokumenty te są przydatne dla kierownictwa jednostki kontrolowanej⁶²². Ponadto protokoły sporządzone przez inspektorów są wiarygodne i rzetelne. Badane próby są szczegółowo sprawdzane, a JST na bieżąco informowane o nieprawidłowościach, protokoły kontroli są wolne od błędów, wiernie odzwierciedlają stan faktyczny, opierają się na odpowiednich dowodach z kontroli. Każdy zapis w protokole kontroli znajduje potwierdzenie w warstwie merytorycznej tego dokumentu lub załączniku stanowiącym integralną jego część. Protokół kontroli jest wiarygodnym dokumentem urzeczywistniającym wykonanie czynności służbowych przez inspektorów.

Protokoły z kontroli są poprawne pod względem językowym. W protokołach nie powinno być rażących błędów ortograficznych, interpunkcyjnych, składniowych, fleksyjnych, leksykalnych, czyli szczególnie takich, które naruszają podstawowe zasady i zakłócają komunikatywną funkcję języka, prowadząc do niezrozumienia przekazu nadawcy⁶²³.

Protokoły są łatwo zrozumiałe i logiczne, wolne od nieścisłości i terminowe. Według relacji jednego ze skarbników: „Wiem, co podpisuję, nie ma w tych protokołach żargonów prawniczych niezrozumiałych dla księgowych, wszystko jest precyzyjnie wytłumaczone”⁶²⁴.

⁶¹⁹ Według skarbnika gminnego: „Jeżeli kserowali dokumenty w postaci załączników, to wiadomo, iż znajdowały się one w każdym protokole dla jednej ze stron” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

⁶²⁰ „To jest temat rzeka” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

⁶²¹ „Nic nie ma w protokole poza tym, co zostało skontrolowane” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „H” w dniu 07.07.2022 r.

⁶²² Według relacji skarbnika „C” w dniu 13.05.2022 r.: „Podczas całej mojej pracy zawodowej kontrola, *sensu largo*, zawsze była pouczająca. Podczas niej dowiadujemy się, że jest inne stanowisko w przedmiotowej sprawie w zakresie interpretacji przepisów prawa. Nawet jeżeli postępujemy w sposób nieprawidłowy, kontrola sprawia, że »wchodzimy na właściwe tory«”.

⁶²³ A. Markowski, *Kultura języka polskiego. Teoria, zagadnienia leksykalne*, Warszawa 2005.

⁶²⁴ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

Reasumując, zdaniem respondentów zalecenia i wnioski były formułowane w sposób obiektywny i opierały się na dokonanych w toku kontroli ustaleniach popartych dowodami. Mając powyższe na uwadze, w ocenie pracowników samorządowych sposób sporządzenia dokumentacji podczas kontroli przez inspektorów nie budził zastrzeżeń, w tym aspekcie nie ujawniły się braki kadrowe izb. Jednak koncentracja tylko na ocenie protokołów z kontroli byłaby nadmiernym uproszczeniem. W związku z tym sformułowano dalsze wskaźniki jakościowe odnoszące się w większym stopniu do warstwy także behawioralnej w celu potwierdzenia wpływu prowadzonej polityki personalnej wobec inspektorów na jakość pracy kontrolerskiej.

7.1.2. Subwskaźnik nr 2: Profesjonalny osąd inspektorów

Profesjonalny osąd inspektorów polega na tym, że nie opierają się oni tylko na oświadczeniu ustnym⁶²⁵, a dokładnie weryfikują dokumentację finansowo-księgową. Według jednego z respondentów kontrolujący na „kompleksówce”⁶²⁶ analizowali wcześniejszą spłatę kredytu, która była dokonana zgodnie z umową kredytową, lecz niezgodna z harmonogramem spłat. Dokładnie sprawdzali (przeliczali), czy nie doszło do przedterminowej spłaty kredytu w poszczególnych latach⁶²⁷.

Według prowadzonych wywiadów ze skarbnikami kierownik (przewodniczący) zespołu kontrolnego jest osobą kompetentną⁶²⁸. Ponadto członkowie zespołu, dążąc do profesjonalnego osądu, stale konsultują między sobą problematyczne sprawy finansowe, unikają przy tym nadinterpretacji procesów zachodzących w gminie. Nie oznacza to, że nie występują kwestie sporne w relacji skarbnik–inspektorzy, wynikają one na przykład z dynamicznie zmieniających się przepisów prawnych.

W opinii dwóch innych skarbników osąd niektórych inspektorów mógł być nieprofesjonalny, gdyż mają oni skłonność do nadmiernego legalizmu. Nie rozpatrywali więc spraw w szerszym kontekście społecznym. Przykładem może być spór, do którego doszło w jednej z gmin, dotyczący zaciągnięcia zobowiązania niezgodnego z planem finansowym. Podczas przebudowy podziemnej sieci elektrycznej w parku miejskim powstał wykop na około cztery metry głębokości, który należało pilnie otoczyć barierkami ochronnymi (tzw. bramą).

⁶²⁵ „Nie wierzą na słowo” – cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶²⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶²⁷ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „E” w dniu 8.07.2022 r.

⁶²⁸ „Nie zdarzyło się, żeby kontroler był nieobiektywny” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „I” w dniu 07.07.2022 r.

Dla gminy kwestia bezpieczeństwa jest priorytetowa, więc zostało zaciągnięte zobowiązanie niezgodne z planem finansowym przekraczające całkowitą kwotę inwestycji o ok. 20 000 zł. Inspektor mógł uznać, że zakup takiej bramy był działaniem koniecznym (uniknięcie wypadków) pomimo nieuwzględnienia go we wcześniej powstałym planie. Tak jednak się nie stało, co doprowadziło do sformułowania odpowiedniego zalecenia pokontrolnego⁶²⁹.

Należy dodać, że profesjonalny osąd może być zakłócany przez presję statystyczną w niektórych izbach. Liczba formułowanych zaleceń wiąże się bowiem czasem z gratyfikacjami pieniężnymi dla kontrolerów (premie i nagrody)⁶³⁰.

Podsumowując, zdaniem badanych pracowników samorządowych w postępowaniu kontrolnym większość inspektorów dokonuje profesjonalnego osądu, zachowując sceptycyzm zawodowy, bierze też pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z kontrolą mogą być mylące lub nieprawdziwe⁶³¹.

7.1.3. Subwskaźnik nr 3: Poufność działania inspektorów

Kontroler jest zobowiązany do przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej oraz zachowania w tajemnicy informacji, które uzyskał, wykonując obowiązki służbowe. Gdy skarbnicy, rozmawiając z inspektorami, podają przykłady nieprawidłowości, pomijają nazwę jednostki kontrolowanej⁶³².

Informacje uzyskane w toku kontroli mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów służbowych. Według badanych skarbników inspektorzy zachowują poufność w celu ochrony interesów państwa, obywateli i innych podmiotów, a nie ograniczenia jawności i przejrzystości działania⁶³³. Badani nie słyszeli o przypadku, żeby informacje o nieprawidłowościach przekazane inspektorowi w związku z czynnościami kontrolnymi zostały wykorzystane do celów pozasłużbowych (tzw. „wyciek informacji”). Nie zdarzyło się również, aby kiedykolwiek inspektor występował samodzielnie i bez zgody kierownictwa izby na zewnątrz samorządu (na przykład wystąpienie prasowe) w sprawach dotyczących kontroli.

⁶²⁹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶³⁰ „Słyszałam o czymś takim, że inspektorzy mieli premie za liczbę sformułowanych wniosków, teraz już nie; czasem, jak się to słyszało, widać było, że idą na ilość, a nie na jakość uchybień” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶³¹ Pytanie w wywiadzie: Czy inspektor zachował zawodowy sceptycyzm w stosunku do uzyskanych przez Pana/Pani oświadczeń, wyjaśnień składanych przez Pana/Panią lub innych pracowników czy kierownictwo kontrolowanej jednostki?

⁶³² „Zawsze mówią: a bo byłem w pewnej gminie” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶³³ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” i „B” w dniu 29.04.2022 r.

7.1.4. Subwskaźnik nr 4: Niezależność inspektorów

Niezależność kontrolera oznacza, że jest on wolny od wszelkich osobistych, zewnętrznych i organizacyjnych czynników (zależności, okoliczności, powiązań, uprzedzeń), które naruszają lub mogą naruszyć jego obiektywizm⁶³⁴. Przykładem jest konflikt interesów, przez który rozumie się wzajemne przenikanie interesów służbowych i prywatnych, m.in. w sytuacji gdy inspektorzy RIO najpierw szkolą, a następnie oceniają tych samych samorządowców podczas kontroli. Wyróżnia się następujące rodzaje konfliktu interesów:

- faktyczny (interakcje, które wywołują konflikt bezpośrednio w danej chwili),
- potencjalny (interakcje, które potencjalnie mogą wywoływać konflikt w przyszłości),
- postrzegany (interakcje, które w odbiorze zewnętrznym są postrzegane jako konfliktogenne)⁶³⁵.

Według badanych samorządowców nie zdarzyło się, aby doszło do ujawnienia konfliktu interesów (w rozumieniu powyżej) między inspektorami a samorządowcami; ponadto – by czynności wykonywane przez inspektora mogły wywołać podejrzenie o stronnictwo i interesowność albo stałyby w sprzeczności z obowiązkami służbowymi⁶³⁶.

Zdaniem pracowników samorządowych do częstego poruszania problematyki istoty niezależności kontrolerskiej dochodzi w przypadku zażaleń na czynności kontrolne koncentrujące się na nadmiernym legalizmie. Występuje wtedy uniwersalna odpowiedź ze strony kierownictwa izby, że inspektor jest: „suwerenny i izba nie ma na niego wpływu w tym zakresie”⁶³⁷.

7.1.5. Subwskaźnik nr 5: Uczciwość i rzetelność inspektorów

W opinii samorządowców kontrolerzy wykonują swoją pracę, kierując się zasadami uczciwości i rzetelności. Według relacji jednego ze skarbników: „Są sumienni i obowiązkowi”⁶³⁸. Rzetelnie weryfikują dokumenty finansowe gminy za okres objęty kontrolą⁶³⁹.

⁶³⁴ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Standardy kontroli w administracji rządowej*, Warszawa 2012, s. 5.

⁶³⁵ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

⁶³⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.; wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶³⁷ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶³⁸ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶³⁹ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

Na podstawie wywiadów można stwierdzić, że większość inspektorów stara się odpowiedzialnie i aktywnie realizować swoje obowiązki, z najlepszą wolą i w interesie społecznym⁶⁴⁰; nie zawsze ogranicza się jedynie do przestrzegania przepisów⁶⁴¹.

Podsumowując, inspektorzy podczas dokonywanej kontroli kierują się prawem⁶⁴² oraz zasadami etycznymi, zwłaszcza uczciwości i rzetelności⁶⁴³.

7.1.6. Subwskaźnik nr 6: Kultura osobista inspektorów

Kultura jest kategorią polisemantyczną, jednak na potrzeby niniejszego subwskaźnika ujęto ją w rozumieniu wyłącznie wartościującym⁶⁴⁴ z uwagi na oceniający charakter wypowiedzi respondentów w stosunku do zachowań inspektorów.

Badani skarbnicy ocenili wysoko kulturę osobistą inspektorów oraz ich stosunek do pracowników samorządowych⁶⁴⁵ (tabela 23). Zaznaczyli jednak relatywizm bilateralności relacji życzliwości: „To zależy od obu stron, jeśli jedna z nich jest życzliwa, druga oddaje tym samym. Nie upieram się, że coś musi być prowadzone w dany sposób. Często też dopytuję inspektorów o kwestie niejasne. Rozmowa jest dość luźna, nie to, że tak od razu z góry, bo przepisy mówią tak. Nie odczuwa się tonu narzucającego. Nie ma komentarzy w stylu: źle pani zrobiła i kropka! Po prostu konsultujemy się między sobą i dochodzimy do porozumienia”⁶⁴⁶.

⁶⁴⁰ Por. subwskaźnik nr 2. Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” i „B” w dniu 29.04.2022 r. Por. uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

⁶⁴¹ „Na niektóre procesy finansowe zachodzące w gminie inspektorzy patrzą szerzej. Jest jakiś problem, to nie tak, że jest tylko suchy przepis, którego ślepo się trzymają, dają jakieś wskazówki na przyszłość, mówią, na co zwrócić szczególną uwagę” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „D” w dniu 10.06.2022 r.

⁶⁴² Przewidzianym trybem postępowania określonym w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

⁶⁴³ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

⁶⁴⁴ Szerzej na ten temat: A. Kłosowska, *Socjologia kultury*, Warszawa 2007.

⁶⁴⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.; wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁴⁶ *Ibid.*

Tabela 23. Cytaty respondentów na temat kultury osobistej inspektorów kontroli RIO

Lp.	Oznaczenie respondentów	Ocena respondentów	Cytat
1.	D	Pozytywna	Ci, co u nas byli, normalnie, nie ma wyższości. Wiadomo, że trzeba czuć respekt, ale nie jest to jakieś uciążliwe.
2.	B	Pozytywna	Życzliwość, normalnie. Jak coś muszą już dostać, to nie powiemy, że nie damy, wiadomo, to jest na zasadzie takiej współpracy, jeśli można to tak nazwać.
3.	A	Pozytywna	Mnie się wydaje, że dobrze się zachowują.
4.	C	Pozytywna	Reprezentują kulturę osobistą na wysokim poziomie.
5.	F	Pozytywna z uwagami	To się zmienia i raczej zmiany podążają w dobrą stronę. Ponad 10 lat temu była taka pani inspektor, która krzyczała na pracowników samorządowych, więc bali się do niej chodzić, ale to było dawno.
6.	G	Pozytywna z uwagami	Teraz okej, ale była taka sytuacja w 2010 r., gdzie inspektor dała mi do zrozumienia, że nie mam szans w dyskusji, bo ona jest znajomą pana prezesa...
7.	E	Pozytywna	Kierownik wykazywał wysoką kulturę osobistą, dużą empatię oraz zaangażowanie. W przypadku zastrzeżenia kontrolujący przywołał przepis prawa i starał się wytłumaczyć, na czym polega błąd.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wywiadów przeprowadzonych ze skarbnikami gminnymi: „A” w dniu 29.04.2022 r., „B” w dniu 29.04.2022 r., „C” w dniu 13.05.2022 r., „D” w dniu 10.06.2022 r., „F” w dniu 30.06.2022 r., „E” w dniu 8.07.2022 r.

Podług relacji respondentów również kierownik reprezentuje w stosunku do swojego zespołu wysoką kulturę osobistą i prawidłową komunikację⁶⁴⁷.

Podsumowując, większość przebadanych respondentów używa pojęcia kultury w znaczeniu kolokwialnym (osoba kulturalna – niekulturalna), a nie deskryptywnym (bliższym Kroeberowskiemu wymiarowi pojmowania jej w sposób nominalistyczny)⁶⁴⁸. W związku z tym w zebranym materiale empirycznym pojęcie to odnosi się wyłącznie do kontekstu wartościującego, czego przykładem jest nawiązywanie przez respondentów do relatywizmu życzliwości jako elementu kultury inspektorów.

⁶⁴⁷ „Pozostali kontrolerzy zachowują dystans do kierownika zespołu. Nie ma spoufalania się, nie przechodzą na „Ty”, absolutnie nie. Uważam, że jest tak, jak powinno się to odbywać – hierarchia powinna być zachowana, nie można sobie pozwolić na zażyłość” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁴⁸ Więcej na ten temat: A. Kroeber, C. Kluckhohn, *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Cambridge 1952.

7.1.7. Subwskaźnik nr 7: Poziom zaangażowania inspektorów w kontrolę

Gotowość kontrolujących do pomocy samorządowcom występuje na bieżąco: „Dzwonią po poradę do swoich współpracowników z RIO, jeśli uważają, że są istotne wątpliwości”⁶⁴⁹. Wówczas inspektorzy wraz ze skarbnikami wypracowują wspólną płaszczyznę porozumienia⁶⁵⁰.

Jednak pomoc bywa również dwukierunkowa – samorządowcy uczą się od inspektorów, ale też inspektorzy uczą się od samorządowców. Zdarzają się przypadki, że skarbnik ma większe doświadczenie w danym zagadnieniu niż kontrolerzy⁶⁵¹.

Wiedza nabyta podczas kontroli od pracownika przydaje się przy następnych czynnościach służbowych, dochodzi więc do procesu wymiany wiedzy i informacji na kształt „organizacji uczącej się”⁶⁵². Najważniejszą kwestią jest uświadomienie sobie wśród interesariuszy JST (pracowników samorządowych i regionalnych izb obrachunkowych), że: „to nie są problemy tylko gminy, ale też izby, czyli nasze wspólne i trzeba je rozwiązać”⁶⁵³.

Podsumowując, badani skarbnicy doświadczają wysokiego poziomu gotowości pomocy samorządowcom w bieżących problemach ujawnionych podczas kontroli. Jednak również inni pracownicy RIO (prezes, kolegianci i analitycy) zaangażowani są w proces wprowadzania usprawnień działalności finansowej gminy oraz aktywnie zapobiegają nieprawidłowościom poprzez udzielanie instruktażu w zakresie eliminowania wadliwych aktów prawa miejscowego z obrotu prawnego.

7.1.8. Subwskaźnik nr 8: Poziom wiedzy inspektorów

Według badanych skarbników inspektorzy posiadają dużą wiedzę. Kontrolerzy mają swoją specjalizację, czyli właściwy zakres obowiązków, jednocześnie jednak dużo między sobą konsultują⁶⁵⁴. Dodatkowo inspektorzy są odpowiednio

⁶⁴⁹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁵⁰ „Wiadomo, że jeśli jest to niezgodne lub rażące naruszenie przepisów prawa, to my musimy się dostosować, pomimo że i tak bronimy swoich racji” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁵¹ „Panie z kontroli bardzo chętnie słuchają zdania skarbnika na określony temat, gdyż finanse samorządowe to nie jest łatwa dziedzina” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

⁶⁵² P. Senge, *Pięta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, przeł. H. Korołowska-Mróz, Warszawa 2012.

⁶⁵³ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶⁵⁴ W opinii jednego z respondentów: „by nie popełnić gafy, przy nas nie kontaktują się z izbą. Z tego, co słyszałam, oni mają swoje dni wewnętrzne i spotkania, gdzie zasięgają

wyposażeni do kontroli: „mają laptopy, oprogramowania, np. posiłkują się aplikacjami prawnymi typu Lex”⁶⁵⁵, ujawniają też błędy rachunkowe przy użyciu SiWIZ (system informatycznego wdrażania i zarządzania). W ocenie respondentów inspektorzy reprezentują wysoki poziom umiejętności stosowania obowiązujących przepisów odnoszących się do JST w praktyce gospodarczej samorządu (m.in. prawa finansów publicznych, z zakresu ustawy o rachunkowości, podatkach i zamówieniach publicznych).

Podsumowując, zdaniem respondentów podczas ostatnich kontroli dobór inspektorów był właściwy. Uwzględniono odpowiedni zestaw komplementarnych umiejętności poszczególnych członków zespołu⁶⁵⁶. Z przeprowadzonych wywiadów wynika też, że nie zdarzyło się na ostatniej kontroli kompleksowej, aby inspektorzy nie posiadali wystarczającej wiedzy, niezbędnych umiejętności lub kwalifikacji do dokonania czynności kontrolnych pomimo stwierdzonych problemów kadrowych w regionalnych izbach obrachunkowych.

7.1.9. Subwskaźnik nr 9: Jakość prowadzonych szkoleń przez pracowników RIO

Regionalne izby obrachunkowe wśród swoich licznych zadań ustawowych mają prowadzenie szkoleń w zakresie nadzoru i kontroli. Prawidłowo prowadzone szkolenia na temat bieżących problemów w jednostkach kontrolowanych kształtują kadrę samorządową, przyczyniając się do podnoszenia jakości ich pracy.

Według relacji skarbników gminnych szkolenia prowadzone przez RIO trwają zazwyczaj od jednego do trzech dni i odbywają się w godzinach pracy urzędu (zwykle od 9.00 do 14.00 lub 15.00). Są organizowane z różną częstotliwością, w zależności od potrzeb – średnio trzy razy w roku.

Izby organizują szkolenia związane głównie z bieżącymi problemami⁶⁵⁷. Ich tematyka w ostatnich latach dotyczyła m.in. zmian w przepisach samorządowych, w tym w gospodarowaniu i poborze opłat za odpady komunalne, nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych, podatku VAT, opracowywania budżetu przez JST etc.

doradztwa. Dotychczas nie zdarzało się, żeby ich zalecenia były bezpodstawne” – cytata z wywiadów przeprowadzonych ze skarbnikami gminnym „A” i „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁵⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁵⁶ „Osobiście uważam, że inspektorzy posiadają dużą wiedzę. Jest ich dwóch czy trzech (...) i oni się wzajemnie uzupełniają” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁵⁷ „Szkolenia nie są oderwane od rzeczywistości, prowadzi się je pod kątem naszej samorządowej problematyki” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 26.07.2022 r.

Zdaniem respondentów dobór tematyki szkoleń wynika z wniosków wyciągniętych podczas prowadzonych kontroli⁶⁵⁸. Prowadzącymi szkolenia są często eksperci instytucjonalni⁶⁵⁹. W szkoleniach mogą brać udział zarówno samorządowcy – „są to przeważnie skarbnicy, pracownicy danej komórki, którzy zajmują się poruszaną problematyką”⁶⁶⁰ – jak i inspektorzy. Dzięki wspólnym szkoleniom kontrolerzy RIO „mają szansę usłyszeć o problemach JST i przedyskutować je w przyjaznej atmosferze pozbawionej presji kontrolnej”⁶⁶¹.

W związku ze stanem pandemii SARS-CoV-2 przyjęto się, że szkolenia są organizowane raczej w formie online⁶⁶². Wynika to również z redukcji kosztów – dla gminy szkolenia były odpłatne⁶⁶³.

Prowadzący stosowali różnorodne techniki szkoleniowe, zazwyczaj wykład. Dodatkowo w czasie przerw prowadzona była indywidualna konsultacja z ekspertem⁶⁶⁴. Na szkoleniach analizowano również indywidualne problemy gmin typu zanonimizowanych *case study*.

Reasumując, w opinii respondentów szkolenia mają pozytywny wpływ na podnoszenie jakości kwalifikacji zawodowych oraz efektywność ich pracy⁶⁶⁵.

7.1.10. Subwskaźnik nr 10: Nadzór przełożonych nad inspektorami

Kierownictwo izby (naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej czy prezes RIO oraz ich zastępcy) jest organem zwierzchnim nad inspektorami regionalnych izb obrachunkowych, więc ponosi odpowiedzialność za ich działania wraz z możliwością ingerencji w podmiot kontrolowany⁶⁶⁶.

⁶⁵⁸ „(...) widzą [inspektorzy – przypis autora], gdzie są niedociągnięcia w gminach, i wtedy organizują szkolenia, żeby to ujednolicić” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „J” w dniu 14.07.2022 r.

⁶⁵⁹ „Zazwyczaj to fachowcy dobierani przez izbę, na przykład główni księgowi z dużym stażem zawodowym czy samorządowcy. Ewentualnie zdarzają się też pracownicy RIO, ale w zależności od tematyki” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „H” w dniu 07.07.2022 r.

⁶⁶⁰ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „G” w dniu 26.07.2022 r.

⁶⁶¹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁶² „(...) do tej pory były one wyjazdowe, ewentualnie po delegaturach, w tej chwili wszystko jest zdalnie” – cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „H” w dniu 07.07.2022 r.

⁶⁶³ „(...) te e-learningowe są jednak tańsze niż offline” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „E” w dniu 10.06.2022 r.

⁶⁶⁴ „Odbieram te szkolenia jako bardzo pomocne, jeśli ktoś ma jakiś problem, podchodzi i pyta” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „E” w dniu 10.06.2022 r.

⁶⁶⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „D” w dniu 10.06.2022 r.

⁶⁶⁶ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 379–420.

Według relacji dwóch respondentów zdarzały się sytuacje, że przełożony inspektorów przeprowadził niezaplanowaną kontrolę pracy w jednostce⁶⁶⁷. Natomiast według pozostałych przebadanych inspektorzy nie byli nadzorowani osobiście przez kierowników⁶⁶⁸. Według badanych zdarzało się, że kierownictwo kontaktowało się telefonicznie z inspektorem kontroli.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że nadzór nad inspektorami sprawowany jest w sposób zróżnicowany – zdecydowanie częściej pośrednio (telefonicznie) niż bezpośrednio.

7.1.11. Subwskaźnik nr 11: Przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez inspektorów

Zdecydowana większość badanych respondentów uznała, że inspektorzy działają w granicach swoich uprawnień, o których mowa w art. 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Jednak zdarzają się incydentalne przypadki, kiedy kontroler nieumyślnie przekroczył swoje uprawnienia. Należy zaliczyć do nich żądanie przez inspektora okazania do wglądu całej teczki akt osobowych jednego z pracowników samorządowych⁶⁶⁹. Zgodnie z przywołanym art. 8 ust. 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z wykonywaną kontrolą inspektorzy mają prawo dostępu do danych osobowych w zakresie kwalifikacji i uposażenia pracowników samorządowych. Przywołany przepis limituje dane, do których kontrolerzy mają prawo dostępu⁶⁷⁰ – nie jest to całość akt osobowych⁶⁷¹. W konsekwencji należy uznać, że wspomniany wcześniej inspektor nie miał prawa żądać okazania całej teczki, lecz jedynie dokumentów dotyczących kwalifikacji i uposażenia pracowników⁶⁷².

⁶⁶⁷ „(...) czasami prezes RIO przyjeżdżał bez zapowiedzi na podsumowanie kontroli” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁶⁸ „U nas nie było tak, żeby prezes kontrolował inspektorów w jednostce” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r. Inni skarbnicy również potwierdzają sporadyczne kontrole kierownictwa: „Przy ostatniej kontroli chyba był prezes. Nie wiem, czy zapowiedziany. Nam nikt nie zapowiadał” – wywiad przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶⁶⁹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁶⁷⁰ E. Dąbrowska, *Czy kontroler regionalnej izby obrachunkowej ma prawo żądać okazania całej teczki akt osobowych pracowników?*, <https://qas.wolterskluwer.pl/Search/Advanced> (dostęp: 21.01.2022).

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² *Ibid.*

7.2. Rekonstrukcja wykonywanej kontroli kompleksowej w relacji skarbników gminnych

Przebieg kontroli dokonanej przez inspektorów RIO został zrekonstruowany na podstawie relacji samorządowców, którzy wzięli udział w wywiadach. Główne pytanie otwarte zadane respondentom było następujące: Jak wygląda kontrola przeprowadzona przez inspektorów RIO? Możliwie szczegółowo proszę opisać „krok po kroku” przebieg takiej kontroli. Celem tak zadanego pytania było nie tylko odtworzenie przebiegu kontroli, ale również sprawdzenie, czy tryb przeprowadzenia kontroli zawarty w rozporządzeniu jest stosowany przez inspektorów i czy podczas kontroli skarbnicy zaobserwowali braki kadrowe w Izbie⁶⁷³.

Zgodnie z rozporządzeniem powiadomienia o terminie kontroli kompleksowej dokonuje się nie później niż na 7 dni przed jej rozpoczęciem⁶⁷⁴. Zdaniem respondentów inspektorzy zapowiadają się zazwyczaj na tydzień przed kontrolą. Informują, że kontrola odbędzie się w oznaczonym okresie. Nie uprzedzają jednak, który rok budżetowy będzie podlegał kontroli.

Według rozporządzenia czynności kontrolne przeprowadza się w dniach i godzinach pracy obowiązujących w jednostce kontrolowanej⁶⁷⁵. W opinii pracowników samorządowych kontrola faktycznie odbywa się zawsze w godzinach pracy urzędu⁶⁷⁶.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przeprowadza się co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Według większości respondentów zazwyczaj kontrola kompleksowa odbywa się w czwartym roku od ostatniej. Jednak według innej relacji ostatnia kontrola w czasie pandemii była niespodziewana, bo została przeprowadzona po trzech, a nie po czterech latach, jak zobowiązuje inspektorów ustawa o RIO.

Zgodnie z rozporządzeniem inspektorzy przystępują do wykonywania czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej i imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, określającego nazwę jednostki kontrolowanej

⁶⁷³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

⁶⁷⁴ *Ibid.*

⁶⁷⁵ *Ibid.*

⁶⁷⁶ „Inspektorzy reagują z niemałym zadowoleniem, gdy dowiadują się, że godziny pracy w urzędzie w piątki i poniedziałki są skrócone, gdyż oni też pracują krócej [śmiech]” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

oraz zakres i orientacyjny czas trwania kontroli⁶⁷⁷. Imienne upoważnienia do przeprowadzania kontroli wystawia prezes izby lub jego zastępca⁶⁷⁸. Zdaniem respondentów inspektorzy najpierw przychodzą do organu wykonawczego gminy, przedstawiają się z imienia i nazwiska, okazują upoważnienie do kontroli i prezentują ogólny jej plan. Następnie informują, jakie dokumenty będą im na wstępie potrzebne oraz od czego rozpoczną pracę.

Organ wykonawczy gminy wzywa skarbnika oraz pozostałych pracowników samorządowych, przedstawia im osoby, które przyjechały, a także informuje formalnie o celu kontroli⁶⁷⁹. Protokół kontroli kompleksowej często składa się z kilku rozdziałów: ustalenia ogólno-organizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, budżet JST, gospodarka mieniem, rozliczenie JST z jednostkami organizacyjnymi, wykonanie wniosków pokontrolnych⁶⁸⁰.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że inspektorzy kontrolują gminę zazwyczaj w zespołach dwu- lub trzyosobowych. Każdy z kontrolerów weryfikuje inny zakres funkcjonowania gminy⁶⁸¹. Z roku na rok jest ciągła wymiana kontrolerów. Wynika to z przeciwdziałania potencjalnemu konfliktowi interesów. Jednocześnie często RIO wysyła co najmniej jedną osobę z poprzedniej kontroli, żeby „skarbniczka nie zamydliła jej oczu [śmiej]”⁶⁸². Inspektor ten relacjonuje pozostałym członkom, jak przebiegały poprzednie czynności służbowe. Zespół, badając gospodarkę finansową, kieruje pytania do skarbników, by zrozumieć, dlaczego wybrali oni dany sposób działania. Wówczas skarbnicy często powołują się na ustalenia poczynione przez poprzedni zespół kontrolujący. Właśnie dlatego: „jest ta jedna osoba, aby mogła to potwierdzić lub zaprzeczyć oraz by wiedziała, jaka sytuacja była w urzędzie poprzednio”⁶⁸³.

Zgodnie z rozporządzeniem kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany zapewnić warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli⁶⁸⁴.

⁶⁷⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

⁶⁷⁸ *Ibid.*

⁶⁷⁹ „Wiadomo, że tematy te, co zawsze, na przykład kontrolują całą inwentaryzację” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁸⁰ Więcej na temat znajduje się w podrozdziale poświęconym funkcjom regionalnych izb obrachunkowych.

⁶⁸¹ „Jeden kontroluje podatki, drugi powiedzmy płace, naliczanie, ryczałty, które są wypłacane radnym, wójtowi, czy to jest zgodne z ustawami, wszystkie merytoryczne sprawy” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁸² Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁸³ *Ibid.*

⁶⁸⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

W opinii przebadanych samorządowców inspektorzy codziennie w dni robocze w okresie kontroli przyjeżdżają do gminy, biorą sukcesywnie określony zasób dokumentów, m.in. podatki, zamówienia publiczne, inwestycje, mienie gminy⁶⁸⁵. Wójt wyznacza im wówczas osobny pokój⁶⁸⁶. Wynika to z prawnej konieczności przechowywania dokumentacji w warunkach uniemożliwiających dostęp do niej osobom nieupoważnionym⁶⁸⁷. Dodatkowo gmina zapewnia inspektorom odpowiednią infrastrukturę, w postaci na przykład dostępu do sieci Internet czy też urządzenia wielofunkcyjnego wyposażonego w drukarkę.

Według rozporządzenia inspektor dokonuje ustaleń kontroli na podstawie dokumentacji gospodarki finansowej i rzeczowej oraz zgromadzonych w toku kontroli informacji⁶⁸⁸. Inspektor, aby mógł zrealizować przedmiotowe czynności służbowe, posiada odpowiedni zestaw ustawowych uprawnień. W związku z wykonywaną kontrolą inspektorzy mają prawo do:

- żądania niezbędnych informacji dotyczących działalności kontrolowanych jednostek, w szczególności ich gospodarki finansowej z zakresu realizacji budżetu;
- wstępu na teren i do pomieszczeń jednostek kontrolowanych;
- wglądu w indywidualną dokumentację podatkową podmiotów ponoszących ciężary publiczne na rzecz JST oraz w dokumentację związaną z gospodarką: finansową, środkami rzeczowymi, dysponowaniem środkami pieniężnymi (łącznie z kontrolą stanu kasy);
- dostępu do danych osobowych dotyczących kwalifikacji i uposażenia pracowników samorządowych;
- sporządzania lub zlecania niezbędnych do kontroli odpisów oraz wyciągów z dokumentów;
- zabezpieczania dokumentów lub innych dowodów⁶⁸⁹.

W czasie kontroli pracownicy samorządu piszą wyjaśnienia, dlaczego gospodarka finansowa była prowadzona w dany sposób: „Inspektor wzywa osobę odpowiedzialną za fragment gospodarki w gminie i zadaje pytania. Pracownik

⁶⁸⁵ „(...) życzą sobie regulaminy, statuty, zakresy czynności pracowników” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁸⁶ „My mieliśmy tak, że byli w innym budynku, mieli wydzielone pomieszczenie” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁸⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

⁶⁸⁸ *Ibid.*

⁶⁸⁹ Art. 8 ustawy o RIO.

samorządowy składa obszerne wyjaśnienia”⁶⁹⁰. Jednak zdaniem respondentów inspektorzy są pomocni, gdyż udzielają instruktażu⁶⁹¹: „Ja jestem z tych ludzi, że się pytam i mówię: pomóżcie, jak jesteście. Ostatnio te panie nawet przy mnie dzwoniły do bazy i dopytywały się, dlatego że te przepisy powstają w chwili obecnej troszeczkę chaotycznie, za szybko. Później się tak zastanawiamy i sami nie wiemy, jak do tego podejść. Teraz mamy pomoc Ukrainie, środki przychodzą i przychodzą, bez klasyfikacji. Każda gmina klasyfikuje je tak, jak chce. Wtedy my dzwoniemy do RIO i konsultujemy, żeby na danym obszarze wszystko było prowadzone w sposób ujednolicony”⁶⁹².

Warto dodać, że prawidłowe klasyfikowanie środków budżetowych wynika z konieczności terminowego realizowania czynności. Jest to szczegółowo analizowane przez inspektorów podczas kontroli, na przykład odnośnie do składek ZUS i podatków⁶⁹³.

Zgodnie z rozporządzeniem podczas czynności kontrolnych inspektor może informować kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzonych w toku kontroli uchybieniach i nieprawidłowościach⁶⁹⁴. Zdaniem jednego z respondentów biorących udział w badaniach: „Jeśli są niedociągnięcia, to prezydent miasta informowany jest na bieżąco i podejmowane są różne działania prawne, żeby te nieprawidłowości jak najszybciej zniwelować. Jeżeli to są sprawy bieżące, to rada uchyla uchwałę i uchwała nową bez wad prawnych”⁶⁹⁵. Natomiast jeżeli sprawa dotyczy na przykład aktu prawnego (uchwały) sprzed na przykład

⁶⁹⁰ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁹¹ Zdaniem innego skarbnika wygląda to następująco: „Powiedzmy, przyszły środki na oświatę. Z mojego punktu widzenia biorę paragrafy dochodowe, ja na przykład zakwalifikowałabym na 80101 »szkoła podstawowa« (wynagrodzenia dla nauczycieli), a na przykład RIO klasyfikuje to z 80195 »pozostała działalność«. No i jest problem, bo wszystkie gminy wyszczególnić na innym niż szkoły, żeby to było widoczne, tylko jak ZUS-y oddzielić, bo to jest kwota brutto i robi się mała kwota i komu to wypłacić. Jakbym to zakwalifikowała do 80101 to już byłby problem i zalecenie” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁹² Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁹³ „(...) nie daj Boże, tam jest dzień poślizgu, a nie był to dzień wolny od pracy. Składki powinny być do 5 każdego miesiąca, a były przesłane 6. Był faktycznie taki przypadek, już było wielkie halo i sformułowano zalecenia. Nieważne, że myśmy się wytłumaczyli (...), że w budynku sąsiadującym z gminą był fałszywy alarm o bombie i ewakuowano szkołę oraz mieszkańców z pobliskich budynków. Już była adnotacja w protokole z kontroli o nieterminowych przelewach. No, ale to jest niedociągnięcie z naszej strony” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

⁶⁹⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

pięciu lat⁶⁹⁶, to jest to wnikliwie tłumaczone przez inspektorów, aby w przyszłości wyeliminować z obiegu prawnego wadliwe uchwały i zarządzenia. Zalecenie zostanie sformułowane w tym zakresie i wpisane do protokołu kontroli, jednak od momentu kontroli gospodarka finansowa prowadzona jest już w sposób prawidłowy⁶⁹⁷.

Po zakończeniu czynności kontrolnych inspektor kontroli może zwołać w siedzibie jednostki kontrolowanej naradę w celu omówienia wyników kontroli, ustalając jej termin i uczestników⁶⁹⁸. Zgodnie z rozporządzeniem po przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach⁶⁹⁹. Wspomniany dokument jest przedstawiany do podpisu na zebraniu podsumowującym, w razie takiej konieczności formułowane są omawiane na bieżąco zalecenia pokontrolne⁷⁰⁰.

Następnie dokumenty te są przesyłane do RIO lub przeprowadzana jest rekontrola w jednostce⁷⁰¹. Według pracowników samorządowych protokół kontroli zawiera wszystkie elementy wyszczególnione w trybie przeprowadzenia kontroli⁷⁰², tj.:

- 1) nazwę jednostki kontrolowanej w pełnym brzmieniu i jej adres,
- 2) imię, nazwisko i stanowisko służbowe inspektora oraz numer i datę wydania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- 3) datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej,
- 4) określenie przedmiotowego zakresu kontroli i okresu objętego kontrolą,
- 5) imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej, skarbnika (głównego księgowego) oraz osób udzielających informacji,
- 6) przebieg i wyniki czynności kontrolnych,

⁶⁹⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

⁶⁹⁹ *Ibid.*

⁷⁰⁰ „Do wglądu dają nam protokół, mają też wewnętrzne dokumenty w postaci notatek urzędowych, których nam nie pokazują. Jest spotkanie zespołu kontrolującego z władzą gminną, na którym inspektorzy pokrótce omawiają wszystko, pytają się, czy protokół jest zrozumiały. Ponadto sporządzana jest notatka na okoliczność spotkania” – wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁷⁰¹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁷⁰² Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

- 7) stwierdzone podczas kontroli fakty stanowiące podstawę do oceny działalności jednostki kontrolowanej w zakresie zgodności z prawem, a w szczególności konkretne nieprawidłowości, z uwzględnieniem ich przyczyn i skutków oraz wskazaniem osób odpowiedzialnych za ich powstanie,
- 8) informację o sporządzeniu załączników do protokołu oraz ich wyszczególnienie,
- 9) informację o powiadomieniu kierownika jednostki kontrolowanej o prawie odmowy podpisania protokołu i złożenia w ciągu trzech dni od daty jego otrzymania pisemnych wyjaśnień co do przyczyny tej odmowy,
- 10) dane o liczbie egzemplarzy sporządzonego protokołu,
- 11) datę i miejsce podpisania protokołu,
- 12) podpis inspektora przeprowadzającego kontrolę i kierownika jednostki kontrolowanej oraz skarbnika lub ich zastępców na każdej stronie protokołu⁷⁰³.

7.3. Podsumowanie

Prowadzenie finansów gminy jest złożonym procesem, gdyż zdaniem przebadanych skarbników trzeba „zmieścić się”⁷⁰⁴ we wszystkich przepisach i jeszcze sprawić, żeby kondycja finansowa gminy była optymalna. Uzyskanie tego efektu wymaga skoordynowanego działania organów gminy (wójta, rady gminy) i interesariuszy. Jednostki samorządu terytorialnego wymagają, więc menedżer podejmuje czasami niepopularne decyzje, aby budżetu gminy nadmiernie nie zadłużyć i zrealizować obietnice wyborcze. Dodatkowo prowadzona jest kontrola RIO, która ustawicznie „patrzy na ręce samorządowcom”⁷⁰⁵, nadzorując ich pracę. Skarbnicy gminni doceniają te działania z powodu ujednolicenia ram interpretacyjnych przepisów klasyfikacyjnych. W przeciwnym razie władze miast i wsi wraz ze skarbnikiem sami decydowałiby o sposobie klasyfikacji, przyczyniając się w ten sposób do dezunifikacji (beźładu) środków budżetowych⁷⁰⁶.

⁷⁰³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego..., *op. cit.*

⁷⁰⁴ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁷⁰⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

⁷⁰⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „D” w dniu 10.06.2022 r.: „Wia-
domo, że zawsze nadzór, przede wszystkim ujednolicenie. Jakby RIO nie było, każda
gmina różnie by miała wszystko na paragrafach. Jakby burmistrz i skarbnik wymyślili,
tak by zrobili”.

W środowisku samorządowym inspektorzy regionalnych izb obrachunkowych mimo problemów kadrowych izb są uważani za kompetentne osoby. Dodatkowo najważniejszy dokument, który sporządzają – protokół z kontroli – w większości przypadków jest oceniany jako obiektywny, zwięzły, jasny, użyteczny, terminowy, poprawny językowo, wiarygodny i rzetelny. Badani skarbnicy uważają, że profesjonalna ocena kontrolerów jest ograniczona przez nadmierny legalizm i presję statystyczną, ale nie przeszkadza to znacząco w pozytywnym postrzeganiu inspektorów. Warto zauważyć, że kontrolerzy przestrzegają przepisów prawa, którym podlegają, oraz stosują dobre praktyki w pracy kontrolerskiej. Wywiązują się również wzorowo z obowiązku zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, nie ujawniając osobom trzecim zakresu swoich czynności, aby chronić interesy kontrolowanych jednostek.

W badaniach własnych nie odnotowano przypadków naruszeń norm niezależności. Jednak z relacji prasowych wynika, że na działalność kontrolną regionalnych izb obrachunkowych mogą mieć wpływ powiązania prywatno-służbowe danego prezesa RIO ze skarbnikiem gminnym w zakresie warunków kontroli (na przykład zmiany jej terminu). Ponadto dobór inspektorów do przeprowadzenia kontroli kompleksowej w JST może również wynikać z decyzji prezesa podjętej pod wpływem osoby z jednostki kontrolowanej. Przykładowo według relacji z doniesień prasowych (w tym nagrań telefonicznych) prezes jednego z RIO miał powiedzieć: „wysłę najslabszego kontrolera, jakiego znajdę”⁷⁰⁷, żeby inspektorzy nie ujawnili nieprawidłowości zgodnie z wolą znajomej skarbniczki.

Dla przeciwwagi warto opisać sprawę domniemanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁷⁰⁸ przez dyrektora Teatru im. J. Słowackiego w Krakowie w 2022 r.⁷⁰⁹ Na czas pandemii SARS-CoV-2 zatrudnił on firmę sprzątającą bez przeprowadzenia procedury przetargowej, co spowodowane było mniejszym stopniem użytkowania obiektu w tym okresie. Gdy Marszałek Województwa Małopolskiego złożył zawiadomienie do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, to właśnie Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie jako niezależny organ przeprowadziła kontrolę doraźną. Pomimo wywieranej presji politycznej nie dopatrzyła się ona naruszenia

⁷⁰⁷ P. Figurski, J. Sidorowicz, *Nagrania z udziałem szefa regionalnej izby obrachunkowej. "Wysłę najslabszego kontrolera, jakiego znajdę"*, <https://wiadomosci.onet.pl/krakow/tasmy-z-szefem-regionalnej-izby-obrachunkowej-wysle-najslabszego-kontrolera/q7ghjx5> (dostęp: 13.01.2023).

⁷⁰⁸ Art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny..., *op. cit.*

⁷⁰⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Sprawa odwołania dyrektora teatru im. J. Słowackiego. Marszałek województwa odpowiada RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-teatr-slowackiego-dyrektor-odwolanie-marszalek> (dostęp: 13.01.2023).

dyscypliny finansów publicznych, co świadczy o jej niezawisłości⁷¹⁰. Według pracowników teatru rzeczywistym powodem złożenia zawiadomienia były decyzje repertuarowe (wystawienie krytykowanej inscenizacji *Dziadów* oraz koncert Marii Peszek) nieodpowiadające prawicowemu elektoratowi⁷¹¹.

W opinii skarbników większość inspektorów w środowisku samorządowym kieruje się zasadami etycznymi w swojej pracy, co oznacza, że wykonują swoje obowiązki służbowe w sposób uczciwy i rzetelny. Badani skarbnicy wysoko ocenili kulturę osobistą inspektorów, zauważając życzliwość we wzajemnych relacjach. Mimo niskich płac kontrolerzy wykazują ponadnormatywne zaangażowanie w pomoc samorządowcom podczas pracy w terenie. Respondenci uważają, że zespół kontrolny reprezentuje wysoki poziom komplementarnych umiejętności w stosowaniu przepisów dotyczących gospodarki finansowej samorządu.

Według skarbników szkolenia prowadzone przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie nadzoru i kontroli miały pozytywny wpływ na podnoszenie jakości kwalifikacji zawodowych inspektorów. Nadzór nad inspektorami ze strony przełożonych przeważnie odbywał się za pomocą kontaktu telefonicznego, a nie bezpośredniego spotkania. Inspektorzy działali zgodnie z zakresem swoich uprawnień. W badaniach odnotowano tylko jeden przypadek, w którym kontroler nieumyślnie przekroczył swoje kompetencje, żądając okazania całej teczki osobowej pracownika samorządowego, zamiast jedynie dokumentów dotyczących jego kwalifikacji i uposażenia.

Wyniki przeprowadzonych badań jednoznacznie ukazują, że skarbnicy przejawiają skłonności do dzielenia się z kontrolującymi swoimi problemami finansowymi. Z przeprowadzonych wywiadów wyraźnie wynika, że skarbnicy są w pełni gotowi dzielić się zauważonymi nieprawidłowościami w gminie, a te, które ujawniają się w trakcie kontroli, stają się tematem dyskusji. Wynika to z faktu, że skarbnicy zarządzają komórkami finansowymi, na których spoczywa odpowiedzialność za te zagadnienia. W związku z tym zrozumiałe jest, że skarbnicy często zgłaszają zastrzeżenia dotyczące zaleceń inspektorów zarówno przed oficjalnym ich sformułowaniem, jak i po ich faktycznym przedstawieniu. Niemniej istotnym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych badań jest to, że pomimo istniejących problemów kadrowych oraz niskich zarobków kontrolerzy wykazują się profesjonalizmem w wykonywaniu swoich obowiązków, a jakość przeprowadzanych kontroli, przynajmniej według opinii przebadanych skarbników, nie ulega istotnemu pogorszeniu. Warto jednak zaznaczyć, że badania nie obejmowały skarbników gmin, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej.

⁷¹⁰ Ibid.

⁷¹¹ J. Cieślak, *Ukarać dyrektora Słowackiego za „Dziady” i Peszek*, <https://www.rp.pl/polityka/art35680531-ukarac-dyrektora-slowackiego-za-dziady-i-peszek> (dostęp: 13.01.2023).

Niewielka liczba kontrolerów w izbach oraz duża liczba obligatoryjnych kontroli kompleksowych przeprowadzanych co najmniej raz na cztery lata sprawiają, że inspektorzy przechodzą z jednej kontroli na następną. Brak wystarczająco czasu na rzetelne przygotowanie się do kontroli czy napisanie dokumentacji po jej zakończeniu stanowi istotny problem organizacyjny. Dodatkowo presja statystyczna w niektórych izbach może skłaniać inspektorów do formułowania zbyt dużej liczby zaleceń pokontrolnych, co wpływa na jakość ich pracy. W rezultacie czasami brakuje możliwości dokładnego zbadania bardziej skomplikowanych problemów finansowych gmin, co prowadzi do zaniedbywania nieprawidłowości, które wymagałyby więcej czasu na analizę i rozwiązanie.

Warto podkreślić, że polityka personalna w regionalnych izbach obrachunkowych stanowi istotny element, jednak jej wpływ na profesjonalizm kontrolerów nie jest tak istotny, jak można by się spodziewać. Mimo teoretycznych założeń z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi sugerujących, że nieprawidłowo prowadzona polityka kadrowa może negatywnie wpływać na profesjonalizm kontrolerów i jakości ich pracy, wyniki badań własnych wskazują, że perspektywa skarbników nie dostrzega tego wpływu w tak wyraźny sposób.

Zakończenie i wnioski

W 1990 roku uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym. Ustawodawca zdecydował o przekazaniu części zadań publicznych gminom, przyznając im samodzielność w tym zakresie. W związku z tym państwo stworzyło organy nadzoru nad ich działalnością, aby strzec porządku prawnego i gospodarowania publicznym groszem. Ogólne kompetencje nadzorcze są realizowane przez Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów. Natomiast szczególne kompetencje nadzorcze, ale też kontrolne w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego – przez regionalne izby obrachunkowe.

W działalności regionalnych izb obrachunkowych kluczową rolę odgrywają inspektorzy kontroli – pracując w terenie, przeprowadzają kontrolę kompleksową wydatkowania środków publicznych co najmniej raz na cztery lata w każdej gminie. W wyniku ich prac kontrolerskich władze publiczne, ale i każdy zainteresowany obywatel może czerpać gruntowną wiedzę o sytuacji finansowej gmin. W przypadku nadużyć gminnych decydentów regionalne izby obrachunkowe alarmują społeczność lokalną o nadmiernym zadłużaniu się samorządu, przez co dbają o ważny interes publiczny.

Pomimo tak istotnej z perspektywy państwa funkcji kontrolerzy nie są w sposób godziwy wynagradzani, co ma bezpośredni wpływ na realizowane przez nich zadania ustawowe oraz jakość zasobów ludzkich w izbach. Wielokrotne postulaty zgłaszane w tej sprawie na posiedzeniach sejmowej komisji ds. samorządu terytorialnego pozostają bez żadnego wpływu na stan finansów RIO. Charakterystyczne „cięcia” w państwowej sferze budżetowej dotyczą również regionalnych izb obrachunkowych, które ze względu na merytoryczny zakres swej działalności powinny podlegać ministerstwu finansów. Jednakże są one ulokowane w ministerstwie spraw wewnętrznych i administracji, co sprawia, że dryfują na peryferiach polityki płacowej ministerstwa, i ma wpływ na poziom rotacji zatrudnienia. W związku z przeciwdziałaniem nadmiernej fluktuacji, część prezesów izb koncentruje się na polityce kadrowej egalitarnej. Oznacza to w praktyce permanentny proces rekrutacji i selekcji pracowników o niewysokich aspiracjach płacowych. Dążą więc tacy prezesi do zapewnienia pełnego zatrudnienia bez względu na średni poziom kompetencji kontrolerskich w RIO. Kadra kierownicza nie korzysta zazwyczaj z nowoczesnych metod rekrutacji umożliwiających absorpcję najlepszych pracowników z rynku. Dywersyfikacja kanałów

komunikacji (przy publikacji ogłoszeń o pracę) jest bardzo niska – często nowych kandydatów rekomendują sami inspektorzy, bardzo rzadko oferty pracy pojawiają się na płatnych portalach rekrutacyjnych. Ponadto stosowane powszechnie w regionalnych izbach obrachunkowych techniki selekcji kandydatów (analiza życiorysów i listów motywacyjnych, rozmowy kwalifikacyjne) są bardzo standardowe i mało skuteczne, co ma wpływ na pogłębienie problemów rekrutacyjnych. Gdyby większość izb podczas rozmowy rekrutacyjnej zastosowała komunikację typu RJP (z ang. *realistic job preview*), wiele osób nieakceptujących poziomu zarobków w RIO mogłoby zrezygnować już na wstępnym etapie przy przeglądaniu ogłoszeń o pracę.

Inni prezesi izb stosują gradacyjną politykę kadrową. Polega ona na niezapewnieniu pełnego zatrudnienia z uwagi na konieczność wygospodarowania dodatkowych środków w budżecie na większe wynagrodzenia. Jej skutkiem jest trójczłonowa segmentacja, by nie powiedzieć nieformalna hierarchia, inspektorów kontroli w RIO (na kategorię niską, średnią i wyższą), która w perspektywie długofalowej może generować napięcia i konflikty.

Niestety w wyniku wyżej wymienionych czynników najczęściej rekruterzy są w stanie pozyskać z rynku tylko kandydatów bez doświadczenia kierunkowego, zarejestrowanych w urzędach pracy lub prosto po studiach. W grupie absolwentów wskaźnik bezrobocia odnotowuje średni odsetek, dlatego na okres czasowy są oni skłonni przyjąć ofertę od państwowego pracodawcy. Daje ona perspektywę przyuczenia do zawodu w dobrej atmosferze oraz stabilności zatrudnienia (szczególnie w warunkach spowolnienia i kryzysu gospodarczego).

Kadra kierownicza i kontrolerska RIO przyzwyczajona jest do uczenia zawodu inspektora od podstaw, co stanowi czasochłonne obciążenie oraz barierę w realizacji w sposób płynny ustawowych zadań izb. Jednak problem fluktuacji nie zostaje zredukowany po nabyciu umiejętności kontrolerskich przez adepta. Rezygnuje on zazwyczaj z pracy, gdyż zdobyte przez niego w RIO kompetencje są wyceniane znacznie lepiej w innych jednostkach kontrolnych (komórkach kontrolnych i finansowych jednostek samorządu terytorialnego, urzędów marszałkowskich lub Najwyższej Izbie Kontroli). Potwierdzają to badania własne na temat nadmiernej fluktuacji kadry kontrolerskiej.

W celu zniwelowania tego problemu kadra kierownicza w RIO podejmuje starania o zatrzymanie zwłaszcza pracowników wiedzy, aby mogli przekazać umiejętności kolejnym adeptom. Próby utrzymania specjalistycznej kadry kontrolerskiej często nie przynoszą jednak skutku ze względu na małą liczbę kategorii stanowisk (młodszy inspektor, inspektor kontroli, starszy inspektor, główny inspektor).

W tak zarysowanej sytuacji proces adaptacji wydaje się kluczowym do realizacji postulatów organizacji uczącej się. Jednak z powodu braku woli i kompetencji menedżerskich wśród kadry kierowniczej nie zostały podjęte nawet

próby kodyfikacji programu adaptacji czy stworzenia listy szkoleń dedykowanych dla początkujących pracowników. W związku z tym proces adaptacji wydłuża się, ale paradoksalnie dzięki temu RIO częściowo obniża poziom rotacji zatrudnienia. Właściwa adaptacja przyczyniałaby się do efektywniejszego wchodzenia początkujących pracowników w środowisko pracy, skracalaby czas przejmowania przez nich obowiązków i zwiększałaby zaangażowanie pracowników, a w konsekwencji zapewniałaby organizacji wymierne korzyści finansowe. Adaptacja pracowników ma istotny wpływ na właściwe zarządzanie inspektorami kontroli. Jednak kadra kierownicza nie dostrzega zależności między adaptacją kierowaną a fluktuacją, przez co ta pierwsza jest zarządzana w sposób spontaniczny, a nawet zupełnie pomijana.

Część prezesów RIO koncentruje się na szukaniu oszczędności, które mogłyby zostać wydatkowane na premie i nagrody dla inspektorów. Jednak zasady przyznawania tych przedostatnich są realizowane niezgodnie z kodeksem pracy (brak kryteriów premiowania), co potwierdza luki w podstawowej wiedzy w tym zakresie.

W takim stanie zarządzanie zasobami ludzkimi w regionalnych izbach obrachunkowych koncentruje się na rozwiązywaniu problemów krótkofalowo (fluktuacja kadry kontrolerskiej) i nie jest w stanie osiągnąć celów długofalowych (rozwijanie spójnej polityki kadrowej).

W większości organizacji istnieje coraz większe przekonanie o bardzo ważnej roli zasobów ludzkich w rozwoju sektora administracji rządowej i samorządowej. Prezesi mają kompetencje eksperckie (kontrolerskie), jednak znacznie rzadziej dysponują kompetencjami menedżerskimi, tak bardzo potrzebnymi w zarządzaniu zasobami ludzkimi, przyczyniając się do wystąpienia problemów kadrowych w izbach.

Mimo występujących deficytów kompetencji kierowniczych w regionalnych izbach obrachunkowych pracownicy jednostek samorządu terytorialnego, jako podmiotu kontrolowanego, oceniają pozytywnie jakość prowadzonych przez inspektorów działań służbowych. Ostatnie kontrole, zdaniem przebadanych respondentów (skarbników gminnych), generalnie zostały przeprowadzone w sposób kompetentny i obiektywny, z należytą starannością, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem. Potwierdzeniem kompetencji inspektorów są pozytywnie zweryfikowane jakościowe wskaźniki profesjonalizmu, jak i podstawowe cechy protokołów kontroli, chociaż izby mają stałe problemy kadrowe, które jednak nie są znane pracownikom samorządowym i nie wpływają w znaczący sposób na negatywny odbiór pracy kontrolerskiej.

Bibliografia

Akty normatywne

- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. 1999 nr 8, poz. 67 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, Protokół z kontroli gminy miasta Kraków z dnia 30 maja 2022 r. uzyskany w trybie dostępu do informacji publicznej nr 1447/2022 z dnia 16 czerwca 2022 r.
- Regulamin rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z” stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 25/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” z dnia 19 grudnia 2019 r.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. 2014 poz. 416 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. 2010 nr 257, poz. 1730).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. 2015 poz. 1798).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. 2017 poz. 927).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. 2004 nr 10, poz. 93 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. 2004 nr 130, poz. 1396 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy służby więziennej (Dz. U. 2016 poz. 713, 904, 960 i 1250 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych

- i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. 2016 nr 119 z późn. zm.).
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb (Dz. U. 2023 poz. 953 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. 2004 nr 167, poz. 1747 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb (Dz. U. 2017 poz. 1284 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. 2022 poz. 2024).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. 2018 poz. 936 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela (Dz. U. 2019 poz. 189).
- Uchwała Nr 1/2020 z 8 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 3/2019 z 15 marca 2019 r. w sprawie tematów kontroli koordynowanych gospodarki finansowej jednostek samorządowych w 2020 r.
- Uchwała Nr 3/2019 z 15 marca 2019 r. w sprawie tematów kontroli koordynowanych gospodarki finansowej jednostek samorządowych w 2020 r.
- Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”, https://bip.warszawa.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=12&bar_id=33 (dostęp: 1.05.2022).
- Uchwała SN z 10.06.1983 r., III PZP 25/83, OSNC 1983, nr 12, poz. 192.
- Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2017 poz. 653).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. 2025 poz. 633).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2022 poz. 1710 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. 2018 poz. 1872 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. 2020 poz. 278).

- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 2020 poz. 537 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. 2005 nr 14, poz. 114 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2023 poz. 735 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2022 poz. 530 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. 2021 poz. 1233 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2021 poz. 1899 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2020 poz. 1740 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 1991 nr 114, poz. 493 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. 2020 poz. 1320 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 1998 nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2021 poz. 305 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2021 poz. 1540 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 2025 poz. 383).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. 2023 poz. 1325).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2022 poz. 559).
- Wyrok SN z 6.07.2001 r., III RN 114/00, OSNP 2002, nr 2, poz. 32.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.04.2019 r., II SA/Go 136/19.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 29.10.2015 r., I SA/Ol 338/15.
- Zarządzenie nr 25/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z”.

Monografie i artykuły

- Acosta P., *Promotion Dynamics the Peter Principle: Incumbents vs. External Hires*, „Labour Economics”, nr 17(6)/2010, s. 975–986.
- Adamiec M., Kożusznik B., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Aktor, kreator, inspirator*, AKADE, Kraków 2000.
- Adamiecki K., *O nauce organizacji*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa – Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.
- Allen D., Shanock L., *Perceived Organizational Support and Embeddedness as Key Mechanisms Connecting Socialization Tactics to Commitment and Turnover among New Employees*, „Journal of Organizational Behavior”, nr 34(3)/2013, s. 350–369.
- Armstrong M., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. W. Bibrowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007.

- Armstrong M., *Wartościowanie stanowisk pracy. Przestrzeganie zasady równej płacy w praktyce*, przeł. A. Zydorowicz, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008.
- Armstrong M., *Zarządzanie wynagrodzeniami*, przeł. M. Lany, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. A. Hędrzak i in., Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007.
- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, przeł. M. Loska, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996.
- Armstrong M., Taylor S., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. D. Wąsik, M. Klimowicz, M. Patkaniowski, I. Podsiadło, L. Wójcik, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Arnold J., Cooper C., Robertson I., *Work Psychology: Understanding Human Behavior in the Workplace*, Pearson Education, London 2020.
- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, przeł. W. Betkiewicz i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.
- Balcerzyk R., Materac J., *The Armed Forces of the Republic of Poland as a Model for Organisations Using Outplacement*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, nr 148/2020, s. 27–39.
- Bańko M. i in. (red.), *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Baruk A.I., *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Centrum Doradztwa i Informacji „Difin”, Warszawa 2006.
- Batko R. (red.), *Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych. Projektowanie i wprowadzanie nowoczesnych metod i narzędzi zarządczych w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie*, Wojewódzki Urząd Pracy, Kraków 2011.
- Bauer T., Erdogan B., Simon L., *Effective New Employee Socialization. A Review of the Critical Role of Communication*, [w:] V.D. Miller, M.E. Gordon (red.), *Meeting the Challenge of Human Resource Management: A Communication Perspective*, Routledge, New York–London 2014.
- Bauman Z., *Kultura jako praxis*, przeł. J. Konieczny, Warszawa 2012.
- Beer M., Boselie P., Brewster P., *Back to the Future: Implications for the Field of HRM of the Multistakeholder Perspective Proposed 30 Years Ago*, „Human Resource Management”, nr 3(54)/2015, s. 427–438.
- Beer M., Spector B., Lawrance P., Mills Q., Walon R., *Managing Human Assets*, The Free Press, New York 1984.
- Bekesi C., Bekesi D., *Aspects of Recruitment and Selection of Human Resources in Organizations: The Perspective of the Employers from Bihor County*, „Annals of Faculty of Economics”, nr 1(2)/2017, s. 50–59.
- Bengtson V., Coleman P., Kirkwood T., *The Cambridge Handbook of Age and Ageing*, Cambridge University Press, Cambridge 2016.
- Binda A., Fiszer H., Kozak Z., Leśnikowska-Marciniak M., Marciniak J., Szakiewicz I., *Meritum HR*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Boć J., (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Bolesta-Kukuła K., *Świat organizacji*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

- Borkowska S., *Skuteczne strategie wynagrodzeń – tworzenie i zastosowanie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Borkowska S., *Strategie wynagrodzeń*, Oficyna Ekonomiczna IPISS, Kraków 2006.
- Boselie P., Van Harten J., Veld M., *A Human Resource Management Review on Public Management and Public Administration Research: Stop Right There... Before We Go any Further...*, „Public Management Review”, nr 23(4)/2021, s. 483–500.
- Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R., *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.
- Boyko O., Mylenkova R., Otroschenko L., *Intercultural Management in Educational Organizations*, „Perspektywy Kultury”, nr 2(29)/2020, s. 163–172.
- Branch S., *Staying Smart – You Hired 'Em. But Can You Keep 'Em? – Retaining Employees in a World Full of Headhunters is Trickier than Wooing Them*, „Fortune”, nr 9(138)/1998.
- Branowska A., *Proces doboru pracowników w przedsiębiorstwach – przegląd nowoczesnych i tradycyjnych metod selekcji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie”, nr 83/2021, s. 9–24.
- Breaugh A., *Employee Recruitment: Current Knowledge and Important Areas for Future Research*, „Human Resource Management Review”, nr 18(3)/2008, s. 103–118.
- Burkiewicz Ł., Knap-Stefaniuk A., *Zarządzanie międzykulturowe jako wyzwanie dla współczesnych menedżerów – rozwijanie potencjału wielokulturowych zespołów*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, nr 130/2018, s. 61–69.
- Byars L., Rue L., *Human Resources Management*, Irwin, Homewood, IL 1987.
- Cascio W., *Kalkulacja kosztów zasobów ludzkich*, przeł. I. Podsiadło, Oficyna Ekonomiczna, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.
- Cewińska J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w klubach sportowych non-profit w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Chmielecki M., *Rekrutacja z wykorzystaniem mediów społecznościowych – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 4(36)/2013, s. 37–51.
- Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2003.
- Cichoń S., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych. Samorządy terytorialne – studia przypadków*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2019.
- Ciekanowski Z., Starczewski J., Wiśniewski J., *Błędy przełożonych w procesie oceniania pracowników*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania”, nr 13(3)/2018, s. 177–192.
- Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Coderre D., *Fraud Analysis Techniques Using ACL*, Wiley, Ontario 2009.
- Czajka Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.
- Czakon W. (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2016.
- Czermiński A., *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2002.

- Czermiński A., Grzybowski M., Ficoń K., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu, Gdynia 1999.
- Czerwiński K., *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2005.
- Darrat M., Babin B., Darrat A., Darrat M., Saleh A., *Get in Where You Fit In: How Realistic Job Previews Impact Salesperson Congruence and Satisfaction*, „Marketing Management Journal”, nr 31(2)/2021, s. 49–64.
- Davenport T., *Thinking for a Living: How to Get Better Performance and Results from Knowledge Workers*, Harvard Business Review Press, Boston, MA 2005.
- Davis J., *A Formal Interpretation of the Theory of Relative Deprivation*, „Sociometry”, nr 4/1959, s. 280–296.
- Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
- Dąbrowska N., Kwaśniewski R., *Zasady nabywania prawa do nagród jubileuszowych przez pracowników samorządowych i ich oskładkowanie*, „Państwo – Prawo – Administracja”, nr 2(1)/2016, s. 21–41.
- DeBode J., Mossholder K., Walker A., *Fulfilling Employee's Psychological Contracts: Organizational Socialization's Role*, „Leadership & Organization, Development Journal”, nr 38(1)/2017, s. 42–55.
- Den Dulk L., Groeneveld S., *Work-Life Balance Support in the Public Sector in Europe*, „Review of Public Personnel Administration”, nr 33(4)/2013, s. 384–405.
- Denzin N., *Sociological Methods: A Sourcebook*, Transactions Publishers, London 1970.
- Dębski D., *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw. Cz. 2*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2007.
- Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, [w:] Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Dobrowolski Z., *Ciągłość i zmiana. Naczelné organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Studium porównawcze*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2008.
- Dobrowolski Z., *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2004.
- Dobrowolski Z., *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2008.
- Dobrowolski Z., *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
- Dobrowolski Z., *Teoretyczne podstawy kontroli*, „Organon”, Zielona Góra 2003.
- Dobrowolski Z., Kościelniak J., *Najwyższa Izba Kontroli. Kierunki zmian. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2019.
- Dolot A., *Rola procesu rekrutacji pracowników w kształtowaniu wizerunku przedsiębiorstw*, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, nr 10/2014, s. 59–70.
- Domańska-Szaruga B., Bombiak E., *Współczesne wyzwania w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2019.
- Domański H., *Prestiż*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012.

- Drozdowski G., *Kształtowanie zatrudnienia w organizacjach publicznych*, „Studia Lubuskie”, nr 8/2012, s. 201–223.
- Duraj J., *Pojęcie controllingu i jego miejsce w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] J. Duraj (red.), *Controlling w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Naukowe Novum, Płock–Łódź 2003.
- Dworzecki Z., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi – w stronę paradygmatu organizacji uczącej się*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 1/2001, s. 11–26.
- Dzieńdziora J., *Ocenianie pracowników. Ujęcie teoretyczne i praktyczne*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
- Dziuba D., *Gospodarki nasycone informacją i wiedzą. Podstawy ekonomiki sektora informacyjnego*, Katedra Informatyki Gospodarczej i Analiz Ekonomicznych. Wydział Nauk Ekonomicznych. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, przeł. J.A. Teslar, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947.
- Filipowicz G., *Zarządzanie kompetencjami. Perspektywa firmowa i osobista*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Flaszewska S., Zakrzewska-Bielawska A., *Struktura organizacyjna jako wsparcie dla procesu dzielenia się wiedzą w przedsiębiorstwie*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 2/2017, s. 343–354.
- Fowler A., *Managing Redundancy*, Chartered Institute of Personnel, London 1999.
- Frankfort-Nachmias C., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, przeł. E. Hornowska, Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Fry R., *Zadawaj dobre pytania, zatrudniaj najlepszych ludzi*, przeł. J. Kuczyński, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Gadomska-Lila K., *Zarządzanie zasobami ludzkimi z perspektywy uniwersalistycznej i sytuacyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 4(39)/2015, s. 27–41.
- Gajda J., *Social and Professional Adaptation of Employees as a Main Factor in Shaping Working Conditions*, „Journal of US–China Public Administration”, nr 12(10)/2015, s. 789–795.
- Glumińska-Pawlic J., *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność?* [w:] Krawczyk R., Stec M., (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Głowienka W., *Rola lidera w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie”, nr 1(32)/2021, s. 93–101.
- Goleman D., *Inteligencja emocjonalna w praktyce*, przeł. A. Jankowski, Media Rodzina, Poznań 2007.
- Golnau W., Kalinowski M., Litwin J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Golnau W., Kalinowski M., Litwin J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wyd. 3, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2012.
- Górska-Marchewka K., Ryszka E., *Motywatory jako instrument kierowania kadrą bibliotek. Wyniki badań ankietowych w województwie śląskim*, „Zarządzanie Biblioteką”, nr 1(11)/2019, s. 29–34.

- Górski D., *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006.
- Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.
- Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. A. Jankowiak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2022.
- Grudzewski W., Hejduk I., *Metody projektowania systemów zarządzania*, „Difin”, Warszawa 2004.
- Gruszczyński L., *Kwestionariusze w socjologii. Budowa narzędzi do badań surveyowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- Hackett P., *Interview czyli rozmowa kwalifikacyjna*, przeł. I. Morżoł, „Petit”, Warszawa 1999.
- Hall F., *Review of Organizational Entry: Recruitment, Selection, and Socialization of Newcomers*, „The Academy of Management Review”, nr 6(3)/1981, s. 513–514.
- Harper-Smith P., Derry S., *Zarządzanie projektami*, przeł. M. Lipa, MT Biznes, Warszawa 2012.
- Hauk M., *Grywalizacja w rekrutacji – pytania sytuacyjne w formie gry jako pomysł na urozmaicenie procesów selekcji kandydatów*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 2(115)/2017, s. 164–177.
- Hohol M., *Osobowościowe korelaty kompetencji zawodowych w zarządzaniu zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem samokontroli emocjonalnej*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie 2008.
- Itrich-Drabarek J., Mroccka K., *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle wyników badań*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(34)/2015, s. 7–22.
- Ivancevich J., Glueck W., *Foundations of Personnel/Human Resource Management*, Business Pubns, Boston 1989.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Jakubiak M., Kondas M., *Employees' Adaptation as a Critical Element of Human Resources Management – a Case Study*, „Organization & Management: Scientific Quarterly”, nr 40(4)/2017, s. 27–38.
- Jamka B., *Dobór zewnętrzny i wewnętrzny pracowników. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2001.
- Jamka B., *HR na zakręcie. Zarządzanie przez pomiar czy aktywacja kreatywności?*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Janiak A., Kolemba A., Śmietanka J., *Konkurencyjność przedsiębiorstw i źródła przewagi konkurencyjnej*, Exante, Wrocław 2017.
- Jedynak P., *Fluktuacja pracowników a ryzyko zarządzania wiedzą w organizacji*, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 1(1)/2008, s. 504–512.
- Jędrzych E. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi dla menedżerów średniego szczebla*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.
- Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Comer, Toruń 1995.
- Jonkisz A., Niebrój L. (red.), *Metodologiczne podstawy badań naukowych w medycynie z elementami ogólnej metodologii nauk*, Śląski Instytut Medyczny, Katowice 2010.

- Kaczmarek B., Sikorski C., *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne „Absolwent”, Łódź 1998
- Kałużny S., *Kontrola w banku. Poradnik dla kontrolerów oraz kadry kierowniczej*, Wydawnictwo TUTOR, Warszawa 1995.
- Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Kałużny S., *Leksykon kontroli*, Dosko, Warszawa 2002.
- Kałużny S., *Skuteczne kierowanie przedsiębiorstwem. Techniki osiągania sukcesu*, Centrum Szkoleniowo-Wydawnicze KWANTUM, Warszawa 1996.
- Kałużny S., Zawadzak T., *Kontrola gospodarcza w jednostkach budżetowych*, Centrum Szkoleniowo-Wydawnicze KWANTUM, Warszawa 1999.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Standardy kontroli w administracji rządowej*, Warszawa 2012.
- Karna W., *Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 169/2013, s. 52–62.
- Karna W., *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją: zarys teorii i praktyki*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1998.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Klimczuk-Kochańska M., Klimczuk A., *Outplacement jako sposób ochrony kompetencji pracowników organizacji w warunkach zmiennego otoczenia*, [w:] Fimińska-Banaszyk R. (red.), *Współczesne problemy zarządzania – dylematy i propozycje rozwiązań*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Konin 2014.
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus”, nr 13/2018, s. 89–102.
- Komunikat Prezesa GUS z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2019 r. (M.P. poz. 174).
- Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2017 r. (M.P. poz. 187).
- Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2020 r. (M.P. poz. 137).
- Konecki K., Chomczyński P. (red.), *Zarządzanie organizacjami. Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.
- Konecki K., Chomczyński P. (red.), *Zarządzanie organizacjami. Organizacja jako proces*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.
- Kopertyńska M., *Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2009.
- Kostera M., Kownacki S., *Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji*, [w:] Koźmiński A., Piotrowski W., (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

- Kot J., *Działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] Cybulski B., Srocki S., (red.), *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Rozrachunkowych, Wrocław 2003.
- Kowalik W., Kusio T. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Wybrane funkcje i zagadnienia*, Wydawnictwa AGH, Kraków 2020.
- Kozioł L., *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Kozioł L., Piechnik-Kurdziel A., Kopeć J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo „Biblioteczka Pracownicza”, Warszawa 2006.
- Kozłowski W., *Motywowanie pracowników w organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2021.
- Kozłowski W., *Zarządzanie motywacją pracowników*, CeDeWu, Warszawa 2022.
- Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Kożuch B., *Kompetencje menedżerów w organizacjach publicznych. Teoria i praktyka zarządzania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 115/2010, s. 337–345.
- Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, *Przewodnik stosowania międzynarodowych standardów rewizji finansowej w badaniu małych i średnich jednostek. T. 2: Wskazówki praktyczne*, Warszawa 2011.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2018.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 roku*, Warszawa 2009.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku*, Warszawa 2010.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku*, Warszawa 2011.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Warszawa 2013.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Warszawa 2014.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku*, Warszawa 2015.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Warszawa 2016.

- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Warszawa 2017.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku*, Warszawa 2018.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*, Warszawa 2019.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, Warszawa 2020.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 roku*, Warszawa 2023.
- Křižánková M., *Regionalna izba obrachunkowa*, Uniwersytet Masaryka, Brno 2017.
- Kroeber A., Kluckhohn C., *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Pantianos Classics, Cambridge 1952.
- Król A., Kacprzak M., (red.), *Kapitał ludzki kreatorem sukcesu współczesnych organizacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej, Warszawa 2019.
- Król H., Ludwiczynski A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Król M., Warzecha A., Zieliński M. (red.), *Funkcja personalna w przedsiębiorstwie. Zakres, pomiar realizacji, uwarunkowania*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Kubot Z., *Premiowanie pracowników zakładów opieki zdrowotnej*, „Klemar”, Wrocław 2002.
- Kuc B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, „Difin”, Warszawa 2009.
- Kuc B.R., *Kontrola menedżerska. Przełamywanie barier*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2001.
- Kuc B.R., *Kontrola w systemie zarządzania*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1987.
- Kuc B.R., *Raport o stanie kontroli w Polsce*, WSZiM, Warszawa 2002.
- Kuc R., *Zarządzanie doskonałe*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2000.
- Kulpa W., *Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Szczechowicz H. (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, Redakcja Wydawnictwa Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Włocławek 2015.
- Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.

- Kurowski L., Sochacka-Krysiakowa H., *Kontrola finansowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1968.
- Lachiewicz W., *Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2014.
- Lee C., Liu J., Rousseau D., Hui C., Chen Z., *Inducements, Contributions, and Fulfillment in New Employee Psychological Contracts*, „Human Resource Management”, nr 50(2)/2011, s. 201–226.
- Leleń A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi przedsiębiorstwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 2/2011, s. 31–42.
- Lewandowski M., *System zarządzania jakością według ISO 9001: 2008. Wdrażanie i organizacja*, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa 2010.
- Lewicka D., *Zarządzanie kapitałem ludzkim a zaangażowanie pracowników*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Lewicka D., *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach. Metody, narzędzia, mierniki*, Wydawnictwa Profesjonalne PWN, Warszawa 2010.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Listwan T., (red.), *Słownik zarządzania kadrami*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Listwan T., (red.), *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Listwan T., *Modele i składniki strategicznego zarządzania kadrami*, [w:] Bańka W. (red.), *Zarządzanie potencjałem społecznym w nowoczesnej organizacji*, „Novum”, Płock 2005.
- Longenecker C., *Coaching for Better Results: Key Practices of High Performance Leaders*, „Industrial and Commercial Training”, nr 42(1)/2010, s. 32–40.
- Lonti Z., Verma A., *The Determinants of Flexibility and Innovation in the Government Workplace: Recent Evidence from Canada*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, nr 13(3)/2003, s. 283–309.
- Louart P., *Kierowanie personelem w przedsiębiorstwie*, przeł. M. Egeman, Poltext, Warszawa 1995.
- Lundy O., Cowling A., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. G. Łuczkiwicz, Oficyna Ekonomiczna ABC, Kraków 2000.
- Lutyńska K., *Surveye w Polsce. Spojrzenie socjologiczno-antropologiczne (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1993.
- Machaczka J., *Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2001.
- Machaj I. (red.), *Małe struktury społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii-Curie Skłodowskiej, Lublin 2004.
- Majchrowska G., Tomkiewicz K., *Funkcja kontrolna/wystąpienia pokontrolne regionalnych izb obrachunkowych – analiza danych*, „Dokonania Młodych Naukowców”, nr 4/2014.
- Majchrowska G., Tomkiewicz K., *Zadania i funkcje regionalnych izb obrachunkowych – ujęcie empiryczno-teoretyczne*, „Dokonania Młodych Naukowców”, nr 5/2015.
- Majchrzak B., *Analiza pracy regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2018.
- Makowski K. (red.), *Zarządzanie pracownikami. Instrumenty polityki personalnej*, Poltext, Warszawa 2001.

- Malikowski M., Niezgoda M., *Badania empiryczne w socjologii. Wybór tekstów. T. 1*, Wyższa Szkoła Społeczno-Gospodarcza, Tyczyn 1997.
- Manas T., Graham M., *Creating a Total Rewards Strategy: A Toolkit for Designing Business-Based Plans*, AMACOM, New York 2003.
- Manganelli R., Klein M., *Reengineering. Metoda usprawniania organizacji*, przeł. B. Glinka, T. Ludwicki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.
- Marciniak J., *Optymalizacja zatrudnienia, wynagrodzeń i struktur organizacyjnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Marecki J., *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989.
- Markowski A., *Kultura języka polskiego. Teoria, zagadnienia leksykalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Marody M., Batorski D. i in. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, przeł. J. Radzicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Mayntz R., Holm K., Hübner P., *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, przeł. W. Lipnik, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985.
- Mazuryk M., Drobny W., Zuzankiewicz P. (red.), *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- McEvoy M., Glenn M., Cascio W., *Do Good or Poor Performers Leave? A Meta-analysis of the Relationship Between Performance and Turnover*, „The Academy of Management Journal”, nr 4(30)/1987, s. 744–762.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Pal R. (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Oficyna Wydawnicza Fundacji Uniwersyteckiej, Lublin–Stalowa Wola 2008.
- Michalski T., *Statystyka*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004.
- Mierzwa M., *Rola skarbnika w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, nr 22(41)/2019, s. 85–95.
- Mikuła B., *Koncepcja organizacji uczącej się*, „Prace Naukowe. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie”, nr 4/2000, s. 145–158.
- Mikułowski W., *Sprawną służbą publiczną jako instrument rządzenia państwem (I)*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1/2003, s. 65–82.
- Miles R., *Human Relations or Human Resources?*, „Harvard Business Review”, nr 4(43)/1965.
- Milkovich T., Newman M., Gerhart B., *Compensation*, McGraw-Hill Irwin, Singapore 2011.
- Miodek J., *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, nr 4/2002.
- Mroccka K., *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, praca doktorska, Uniwersytet Warszawski 2014.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*, Warszawa 2022.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe*, KAP.430.017.2020, Nr ewid. 42/2022/P/22/001/KAP, Warszawa 2021.

- Nejman Ź., *Metodyka modelowania systemów motywacji pracowników na przykładzie produkcyjnych firm rodzinnych*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2019.
- Nęcka K., *Polityka kadrowa w inspekcji sanitarnej*, praca licencjacka, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie 2012.
- Nieckarz Z., *Psychologia motywacji w organizacji*, Difin, Warszawa 2011.
- Nowakowska A., *Fluktuacja kadr i sposoby jej optymalizacji*, [w:] Kordonsky R., Ruciński J., Struk O. (red.), *Rozwój społeczności międzynarodowej: przeszłość oraz nowe wyzwania*, Wydawnictwo "PAiS", Lwów–Olsztyn 2015.
- Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Obłój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa 2007.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Oczkowska R., Bukowska U. (red.), *Rozwój zasobów ludzkich w organizacji*, Difin, Warszawa 2014.
- Ofiarski Z., Ofiarska M., *Opinia jako forma działania regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] Małecki J., Hauser R., Janku Z., *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Poznań 2007.
- Olczak A., Kołodziejczyk-Olczak I. (red.), *Leksykon zarządzania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Łódź 2005.
- Oleksyn T., *Praca i płaca w zarządzaniu*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 2001.
- Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, wyd. 3, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2008.
- Osborne S., *Public Management Research over the Decades: What are we Writing about?*, „Public Management Review”, nr 2(19)/2017, s. 109–113.
- Pawlak Z., *Personalna funkcja firmy. Procesy i procedury kadrowe*, Poltext, Warszawa 2003.
- Perry J., Engbers J., Jun S., *Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence*, „Public Administration Review”, nr 69 (1)/2009, s. 39–51.
- Peters B., *The Future of Governing*, University Press Of Kansas, Lawrence, KS 1996.
- Pfeffer J., *Competitive Advantage through People: Unleashing the Power of the Work Force*, Harvard Business, Boston 1994.
- Piękoś K., *Polish Model of Supervision in the Field of Financial Activity of Local Government – the Genesis and Tasks of the Regional Chamber of Auditors*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio M, Balcaniensis et Carpathiensis”, nr 5/2020, s. 65–79.

- Płoskonka J., Matuszewska E., Szeżyńska-Mačkowiak K. (red.), *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki – ISSAI 3000*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009.
- Pocztowski A. (red.), *Międzynarodowe zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław i in. 1996.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Koncepcje, praktyki, wyzwania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2018.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, „Antykwą”, Kraków 1998.
- Poels F., *Wartościowanie stanowisk pracy i strategię wynagrodzeń. Jak wprowadzać efektywny system*, przeł. I. Podsiadło, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Prakseologii Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Pszczołowski T., *Prakseologiczna teoria ocen*, „Prakseologia”, nr 24/1968.
- Reber A., *Słownik psychologii*, przeł. B. Janasiewicz-Kruszyńska i in., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Rodzik K., *Nowoczesny nabór i employer branding w administracji publicznej*, PRESSCOM, Wrocław 2021.
- Rola Z. i in., *Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządowych. Testy kontroli. Materiały szkoleniowe*, RIO, Lublin 2002.
- Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Różańska-Bińczyk I., *Menedżer publiczny i jego rola w zarządzaniu zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, „E-mentor”, nr 4(71)/2017, s. 45–49.
- Różańska-Bińczyk I., *Transfer dobrych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi z biznesu do jednostek samorządu terytorialnego*, praca doktorska, Uniwersytet Łódzki. Wydział Zarządzania, 2018.
- Salachna J., *Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa–Kraków 2010.
- Salachna J., *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne”, nr 10/2010, s. 38–52.
- Schlebusch S., Roodt G., *Assessment Centres: Unlocking People Potential for Growth*, KR Publishing, Johannesburg 2020.
- Schroeder J., *Międzynarodowe zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2010.
- Schwarz G., Eva N., Newman A., *Can Public Leadership Increase Public Service Motivation and Job Performance?* „Public Administration Review”, nr 4(80)/2020, s. 543–554.

- Sedlak P., *Możliwość kształtowania percepcji korzyści z pracy w procesie motywowania pracowników*, praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie 2015.
- Sekula Z., *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Sekula Z., *Struktury wynagradzania pracowników*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Senge P., *Pięta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, przeł. H. Korolewska-Mróz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2012.
- Shields J., Rooney J., Brown M., Kaine S., *Managing Employee Performance and Reward*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.
- Sidor-Rządkowska M., *Kompetencyjne systemy ocen pracowników. Przygotowanie, wdrażanie i integrowanie z innymi systemami ZZL*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Sidor-Rządkowska M., *Kształtowanie nowoczesnych systemów ocen pracowników*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2016.
- Sidor-Rządkowska M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej: ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sidor-Rządkowska M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach komercyjnych i w administracji publicznej. Czego biznes może się nauczyć od służby cywilnej?*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(43)/2018, s. 78–87.
- Sidor-Rządkowska M., *Zwolnienia pracowników a polityka personalna firmy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Skibiński A., *Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów 2006.
- Skrzypek E., *Kapitał relacyjny jako element kapitału intelektualnego*, [w:] M. Cisek (red.), *Kapitał relacyjny w nowoczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2009.
- Sokołowski J., *Mobilność zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie*, [w:] Ł. Sułkowski, J. Sokołowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Społecznej Szkoły Akademii Nauk, Łódź 2013.
- Sołtyk P., *Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych w kontekście poprawy zarządzania środkami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 4(48)/2016, s. 360–377.
- Stabryła A., *Zarządzanie rozwojem firmy*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1995.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Stec M. (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa–Kraków 2010.
- Stelmach W., Romański R., *Dekalog + 1 po-prawnego kierowania*, Placet, Warszawa 2007.
- Stewart D. (red.), *Praktyka kierowania*, przeł. A. Ehrlich, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Storczyński J., *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Branta, Bydgoszcz 2006.
- Strzelecki J., *Kontrola administracji publicznej. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Wydawnictwo Naukowe Novum, Płock 2003.

- Sułkowski Ł., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent, Łódź 2001.
- Szaban J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej. Rynek pracy, dobór, ocena, rozwój i kariera, odejścia z pracy*, Difin, Warszawa 2011.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2008.
- Szałkowski A., *Rozwój personelu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002.
- Szczepańska K., Bugdol M. (red.), *Podstawy zarządzania procesami*, Difin, Warszawa 2016.
- Sześciło D., (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Szewczyk H., *Zatrudnienie w służbie cywilnej. Monografia*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Katowice 2006.
- Szostak R., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych – charakterystyka ogólna*, „Kontrola Państwowa”, nr 5/2010, s. 3–20.
- Szpitalak M., Polczyk R., *Samooocena. Geneza, struktura, funkcje i metody pomiaru*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- Szpor G., *Kontrola administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002.
- Sztompka P., Kucia M. (red.), *Socjologia. Lektury*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005.
- Szymanowska A., *Marketing personalny w zarządzaniu zasobami ludzkimi w handlu detalicznym*, praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu 2009.
- Świerzynski R., *Rozmowa kwalifikacyjna. Jak wybrać najlepszych kandydatów?*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2000.
- Tichy N., Fombrun Ch., Devanna M., *Strategic Human Resource Management*, „Sloan Management Review”, nr 2/1982.
- Tomaszewska R. (red.), *Sekrety organizacji. Barwy codzienności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2019.
- Tomkiewicz K., *Human Resource in a Regional Chamber of Audit – Tasks of Bodies in the Chamber*, „Dokonania Młodych Naukowców”, nr 2/2014.
- Tomkiewicz K., *Humanistyczne funkcje kontroli w zarządzaniu na przykładzie regionalnych izb obrachunkowych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Warszawskiej im. Marii Skłodowskiej-Curie”, nr 3(57)/2017.
- Tomkiewicz K., *Kryteria ocen kontrolnych na przykładach regionalnych izb obrachunkowych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Warszawskiej im. Marii Skłodowskiej-Curie”, nr 4(58)/ 2017.
- Turner J., *Struktura teorii socjologicznej*, przeł. G. Woroniecka i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Uluturk B., Yilmaz Altuntas E., Isik T., *Impact of Ethical Leadership on Job Satisfaction and Work-related Burnout among Turkish Street-level Bureaucrats: The Roles of Public Service Motivation, Perceived Organizational Support and Red Tape*, „Public Performance & Management Review”, nr 11/2023.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

- Vermeeren B., *Influencing Public Sector Performance: Studying the Impact of Ability-, Motivation and Opportunity-enhancing Human Resources Practices on Various Performance Outcomes in the Public Sector*, „International Review of Administrative Sciences”, nr 83/2017.
- Walczak P., *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych – stan obecny i perspektywy przekształceń*, [w:] R. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Waligóra Ł., *Zarządzanie różnorodnością w organizacjach. Prezentacja wybranych praktyk*, „Studia Ekonomiczne”, nr 13(348)/2018, s. 26–43.
- Wąsowska R., *Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, rozprawa doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.
- Weber M., *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, Glencoe, IL 1947.
- Weiss E. (red.), *Podstawy i metody zarządzania. Wybrane zagadnienia*, Vizja Press & IT, Warszawa 2008.
- Weiss H.M., Cropanzano R., *Affective Events Theory: A Theoretical Discussion of the Structure, Casuses, and Consequences of Affective Experiences at Work*, [w:] B.M. Staw, L.L. Cummings (red.), *Research in Organizational Behavior: An Annual Series of Analytical Essays and Critical Reviews*, t. 18, JAI Press Inc., Greenwich, CO, s. 1–74.
- Wiernek B., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Wydawnicza TEXT, Kraków 2001.
- Wierzbicki K., *Kontrola wewnętrzna w podstawowych jednostkach gospodarczych. Poradnik organizacyjno-metodyczny*, Przedsiębiorstwo Konsultingowo-Gospodarcze Univers-D.K.M., Zielona Góra 1998.
- Wiśniewski J., *Miejsce kapitału ludzkiego w organizacji*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania”, nr 1 (12)/2017.
- Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, *Selekcja i rekrutacja. Przegląd stosowanych metod i narzędzi*, Warszawa 2016.
- Wojtaszczyk K., *Zarządzanie różnorodnością w kontekście odmiennych zachowań zdrowotnych pracowników*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów”, nr 1(47)/2018.
- Wołoszyn-Kądziołka D., *Trzynastka. Dodatkowe wynagrodzenie roczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Woźniak H., *Zastosowanie skali pomiarowej PSM (Public Service Motivation) do oceny motywacji ankietowanych*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie”, nr 12/2018.
- Woźniak J., *Rekrutacja. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Woźniak J., *Współczesne systemy motywacyjne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwa Profesjonalne PWN, Warszawa 2012.
- Wright E., Hassan S., Park J., *Does a Public Service Ethic Encourage Ethical Behaviour? Public Service Motivation, Ethical Leadership and the Willingness to Report Ethical Problems*, „Public Administration”, nr 3(94)/2016.
- Zacharko L., *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, [w:] A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016.

- Zagórna-Goplańska M., Gawlik A., *Realizacja funkcji personalnej w przedsiębiorstwach hotelarskich województwa opolskiego – rozwiązania organizacyjne, planowanie i alokacja zasobów ludzkich*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 1(108)/2016, s. 116–127.
- Zajac C., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2007.
- Zbierowski P., *Paradoks efektów przedsiębiorczości: satysfakcja i work-life balance*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 419/2016, s. 265–275.
- Zieliński W., *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3–4/2011, s. 25–34.
- Zieliński W., *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 6/2010, s. 33–46.
- Ziemiański P., Wrotkowska P., *Postawy przedstawicieli pokoleń X i Y wobec wykorzystania w organizacjach oddziaływań opartych na grywalizacji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie”, nr 81/2020, s. 277–290.
- Żuchowski I., *Zarządzanie zasobami ludzkimi (istota i uwarunkowania, komponenty, specyfika)*, Ostrołęckie Towarzystwo Naukowe im. Adama Chętnika, Ostrołęka 2021.

Źródła internetowe

- Bieryło M., *Rekrutacja i adaptacja nowych pracowników – ComputerLand SA, ABC*, <https://sip.lex.pl/#/publication/151073639?cm=DOCUMENT> (dostęp: 31.03.2022).
- Cieślak J., *Ukarac dyrektora Słowackiego za „Dziady” i Peszek*, <https://www.rp.pl/polityka/art35680531-ukarac-dyrektora-slowackiego-za-dziady-i-peszek> (dostęp: 13.01.2023).
- Dąbrowska E., *Czy kontroler regionalnej izby obrachunkowej ma prawo żądać okazania całej teczek akt osobowych pracowników?*, <https://qas.wolterskluwer.pl/Search/Advanced>, (dostęp: 21.01.2022).
- Departament Strategii Najwyższej Izby Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 r.*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27772.pdf> (dostęp: 27.01.2021).
- eSelektio, *Badanie procesów rekrutacji*, http://www.outsourcingportal.eu/pl/userfiles/image/raporty/2013/12_grudzien/05/Badanie_rekrutacji.pdf (dostęp: 26.11.2021).
- Figurski P., Sidorowicz J., *Nagrania z udziałem szefa regionalnej izby obrachunkowej. „Wyśle najsłabszego kontrolera, jakiego znajde”*, <https://wiadomosci.onet.pl/krakow/tasmy-z-szefem-regionalnej-izby-obrachunkowej-wysle-najsłabszego-kontrolera/q7ghjx5> (dostęp: 13.01.2023).
- Forum Regionalnych Izby Obrachunkowych, *Ogłoszenie o badaniach*, <http://archiwum.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=phpBB2&file=index> (dostęp: 23.12.2021).
- Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny Nr 3/2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoleczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-32021,4,110.html> (dostęp: 18.03.2022).
- Główny Urząd Statystyczny, *Graficzna prezentacja danych statystycznych*, https://stat.gov.pl/gfx/portalinformacyjny/userfiles/_public/wspolpraca_rozwojowa/graficzna_prezentacja_danych_stat.pdf (dostęp: 6.01.2022).

- Główny Urząd Statystyczny, *Komunikat w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej*, <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2016-roku,273,4.html> (dostęp: 24.01.2021).
- Harasim W., *Zarządzanie zasobami ludzkimi i kapitałem ludzkim*, http://www.wsp.pl/file/1191_452254609.pdf (dostęp: 1.10.2023).
- INFOR, *Obowiązki głównego księgowego i odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, https://g10.infor.pl/p/_files/321000/1_obowiazki_glownego_ksiegowego_i_odpowiedzialnosc_za_naruszenie_dyscypliny_finansow_publicznych.pdf (dostęp: 2.07.2022).
- INFOR.PL, *Specjalne dodatki motywacyjne dla pracowników budżetówki*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/kadry-iplace/wynagrodzenia/5360636,Specjalne-dodatki-motywyacyjne-dla-pracownikow-budzetowki.html> (dostęp: 29.01.2022).
- Jacko J., *W jaki sposób uzasadniamy normy oceny w etyce biznesu/zarządzania* http://jacko.econ.uj.edu.pl/Start/MoralnoscZarzadzania/0_StartMoralnoscZarzadzania.htm (dostęp: 5.02.2018).
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *System wynagrodzeń w Polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjlmJua2on3AhXPplsKHSxfAWQQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachement%2F4d645128-6464-46e5-8bb5-584fd18af7a2&usq=AOvVaw2Q9PWAD4GNypKHluHgijSz> (dostęp: 8.04.2022).
- Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 68), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/10A8B9DB995C110EC1258782004D336A/%24File/0189209.pdf> (dostęp: 21.01.2022).
- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Część I: Pracownicy objęci mnożnikowymi systemami kształtowania wynagrodzeń oraz pracownicy urzędów posiadających autonomię budżetową*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/202/plik/ot-686.pdf> (dostęp: 16.01.2021).
- Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, *Szczególne zasady wykonywania budżetu*, https://rio.gov.pl/download/attachment/101/2021-10-26-komisja-senacka-sprawozdanie_kr_rio_z_2020_rok.pdf (dostęp: 20.11.2021).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *O KRRIO*, <https://rio.gov.pl/58/o-kr-rio.html> (dostęp: 2.07.2022).
- Krupa M., *„Dżungla” teorii organizacji i zarządzania – poznanie zdeterminowane pytaniem o światopogląd?*, http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2006/2006_01_krupa_339_349.pdf (dostęp: 21.03.2013).
- Nagórny J., *Interpretacja pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o najwyższej izbie kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie kolegium najwyższej izby kontroli poświęcone kryteriom kontroli najwyższej izby kontroli w świetle konstytucji RP i ustawy o NIK*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1755.pdf> (dostęp: 25.02.2019).
- Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24687.pdf> (dostęp: 27.01.2022).

- Nieżgódka-Medek M., *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie kolegium najwyższej izby kontroli poświęcone kryteriom kontroli najwyższej izby kontroli w świetle konstytucji RP i ustawy o NIK*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1755.pdf> (dostęp: 25.02.2019).
- Pilarski R., *Sprawozdanie Rb-N jednostek sektora finansów publicznych*, <https://poradnik.przedsiębiorcy.pl/-sprawozdanie-rb-n-jednostek-sektora-finansow-publicznych> (dostęp: 22.04.2022).
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, System Rad ds. Kompetencji, *Raport. Analiza luki zatrudnienia oraz wynagrodzeń kobiet i mężczyzn*, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-Analiza-luki-zatrudnienia-oraz-wynagrodzenia_8_05_2020_2.pdf (dostęp: 19.02.2022).
- Radwan A., *Kolejny dodatek dzieli urzędników. Mogą otrzymać nawet kilka tysięcy złotych*, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8297272,specjalny-dodatek-motywacyjny.html> (dostęp: 29.01.2022).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, *Regionalna komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnej izbie obrachunkowej w Bydgoszczy*, <http://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/?a=410#> (dostęp: 2.07.2022).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, <http://bip.gdansk.rio.gov.pl/?c=249> (dostęp: 2.07.2022).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, <http://www.krakow.rio.gov.pl/> (dostęp: 2.07.2022).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Informacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego za 2021 rok*, <https://krakow.rio.gov.pl/p,138,informacja-o-finansach-jst> (dostęp: 2.07.2022).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Struktura organizacyjna izby*, <http://www.krakow.rio.gov.pl/> (dostęp: 2.07.2022).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Zakres działania Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO w Krakowie*, <http://bip.krakow.rio.gov.pl/?a=2125> (dostęp: 2.07.2022).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, *Ogłoszenie o naborze*, <http://bip.rio.opole.pl/651/mlodzy-inspektor-kontroli-zakonczony.html> (dostęp: 24.12.2021).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, *Biuletyn informacji publicznej – ogłoszenia o naborze*, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/?c=994> (dostęp: 25.12.2012).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, *Nabór do pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu na stanowisko młodszego inspektora kontroli*, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/?a=28923> (dostęp: 30.03.2022).
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, *Działalność opiniodawcza*, <http://www.zielonagora.rio.gov.pl/strona.php?id=17> (dostęp: 2.07.2022).
- Regulamin Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, <https://rioolsztyn.bip.net.pl/?a=633> (dostęp: 2.07.2022).
- Rzecznik Praw Obywatelskich, *Sprawa odwołania dyrektora teatru im. J. Słowackiego. Marszałek województwa odpowiada RPO*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-teatr-slowackiego-dyrektor-odwolanie-marszalek> (dostęp: 13.01.2023).

Bibliografia

Śniecikowska A., *RIO jako organ kontroli w partnerstwie publiczno-prywatnym*, <https://www.prawo.pl/samorzad/rio-jako-organ-kontroli-w-partnerstwie-publiczno-prywatnym,105973.html> (dostęp: 22.07.2022).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Baza wiedzy*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy> (dostęp: 13.01.2023).

Spis tabel

Tabela 1. Zakres zadań wydziału kontroli gospodarki finansowej	43
Tabela 2. Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę według typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2021 r.	49
Tabela 3. Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli RIO w latach 2017–2021	54
Tabela 4. Profil respondenta biorącego udział w badaniu ankietowym	77
Tabela 5. Liczba inspektorów zatrudnionych w wydziałach gospodarki finansowej	79
Tabela 6. Liczba postępowań kwalifikacyjnych na stanowiska kontrolerskie a liczba kandydatów w RIO „X”, „Y”, „Z” w latach 2019–2021 r.	86
Tabela 7. Formularz oceny adaptacji zawodowej kontrolera	120
Tabela 8. Zasady wynagradzania pracowników RIO	125
Tabela 9. Tabela zaszerzeganowania stanowisk w RIO do poszczególnych kategorii	126
Tabela 10. Miesięczne stawki wynagrodzenia zasadniczego w roku 2004 i 2023	129
Tabela 11. Wymagany staż pracy a wysokość nagród jubileuszowych w RIO	132
Tabela 12. Procentowe stawki dodatku funkcyjnego	134
Tabela 13. Rodzaje stałych dodatków i świadczeń przysługujących inspektorom RIO	137
Tabela 14. Średnia wysokość wynagrodzenia z podziałem na grupy zawodowe w RIO	146
Tabela 15. Wartość motywacyjna składników wynagrodzenia w skali od 1 do 2	152
Tabela 16. Wartość motywacyjna składników wynagrodzenia w skali od 4 do 5	153
Tabela 17. Ubieganie się o zmianę pracy w ciągu 3 ostatnich lat przez inspektorów RIO	158
Tabela 18. Fluktuacja pracowników w RIO	160
Tabela 19. Profil kandydata na inspektora RIO	163
Tabela 20. Struktura organizacji ze względu na wybrane zmienne społeczno-organizacyjne w RIO „Z”	165
Tabela 21. Trójczłonowa segmentacja inspektorów kontroli w RIO stosowana przez część prezesów izb – część I/II	168
Tabela 22. Trójczłonowa segmentacja inspektorów kontroli w RIO stosowana przez część prezesów izb – część II/II	171
Tabela 23. Cytaty respondentów na temat kultury osobistej inspektorów kontroli RIO	185

Indeks osób

A

Adamiecki K. 22
Armstrong M. 84, 94, 98, 123, 125

B

Babbie E. 69, 115
Bauer T. 116
Beer M. 69
Bekesi C. 83, 97
Bekesi D. 83, 97
Bieryło M. 118, 121
Binda A. 103
Boć J. 188
Bolesta-Kukuła K. 12
Borkowska S. 127, 155
Boselie P. 69
Breaugh A. 172, 173
Brewster P. 69
Budner-Iwanicka L. 150
Byars L. 98

C

Cascio W. 118, 173
Chmielecki M. 92
Cieślak J. 197
Cieślak Z. 9
Cisek M. 99
Cybulski B. 25

D

Davenport T. 99
Dąbrowska E. 189
Dąbrowska N. 132
Dębski D. 28
Dobrowolski Z. 11, 14, 31, 33, 35, 81, 123, 133
Dziuba D. 99

E

Engbers J. 174
Erdogan B. 116

F

Figurski P. 196
Fiszer H. 103
Frankfort-Nachmias C. 115
Fry R. 94

G

Glenn M. 173
Glumińska-Pawlic J. 35
Golnau W. 94, 104
Gordon M.E. 116
Gronkiewicz A. 21
Gruszczyński L. 70, 115

H

Hackett P. 94
Hauser R. 25
Holm K. 69
Hübner P. 69

J

Jagielski J. 35
Jakubiak M. 116, 119
Janasiewicz-Kruszyńska B. 94
Janiak A. 167, 169
Janku Z. 25
Jedynak P. 161
Jun S. 174

K

Kacprzak M. 11
Kaczmarek B. 31

Kalinowski M. 94, 104
 Kałużny S. 24, 27, 29, 32, 34
 Kisielnicki J. 23
 Klimowicz M. 84
 Kluckhohn C. 185
 Kłoskowska A. 184
 Kmak M. 34
 Kolemba A. 167, 169
 Kondas M. 116, 119
 Korolewska-Mróz H. 186
 Kościelniak J. 81, 123, 133
 Kot J. 25, 26
 Kotarbiński T. 21
 Kozak Z. 103
 Koźmiński A. 12
 Krawczyk R. 178
 Křižánková M. 48, 61
 Kroeber A. 185
 Król A. 11
 Król H. 12, 95, 105, 123
 Kuc B.R. 23, 24, 33
 Kuczyński J. 94
 Kurowski L. 22, 25, 28
 Kwaśniewski R. 132

L

Lachiewicz W. 61, 63, 179
 Leovaridis C. 98
 Leśnikowska-Marciniak M. 103
 Lewicka D. 73
 Lipiec-Warzecha L. 32
 Lipnik W. 69
 Listwan T. 128
 Litwin J. 94, 104
 Lonescu M. 98
 Ludwiczynski A. 12, 95, 105, 123
 Lutyńska K. 69

M

Machaj I. 107
 Majchrzak B. 35
 Makowski K. 112
 Małecki J. 25
 Marciniak J. 103
 Markowski A. 180
 Matuszewska E. 178
 Mayntz R. 69
 McEvoy M. 173

Mierzwa M. 176
 Mikuła B. 164
 Mikułowski W. 81
 Miller V.D. 116
 Miodek J. 29, 32, 33
 Morzół I. 94

N

Nachmias D. 115
 Nagórny J. 30, 33
 Niewiadomski Z. 9
 Niezgódka-Medek M. 32

O

Ofiarska M. 25
 Ofiarski Z. 25
 Oleksyn T. 12, 104, 123, 124, 127, 142

P

Patkaniowski M. 84
 Pawlak Z. 104
 Perry J. 174
 Pfeffer J. 173
 Piękoś K. 66
 Pilarski R. 24
 Piotrowski W. 12
 Płoskonka J. 178
 Pocztowski A. 96
 Podsiadło I. 84, 125
 Poels F. 125
 Pszczołowski T. 21

R

Radwan A. 140
 Reber A. 94
 Rola Z. 33
 Rue L. 98
 Ruśkowski E. 25, 28

S

Salachna J. 25, 27
 Sekuła Z. 127
 Senge P. 186
 Sidor-Rządkowska M. 121
 Sidorowicz J. 196
 Sikorski C. 31
 Simon L. 116
 Skibiński A. 35

Indeks osób

Skrzypek E. 99
Sochacka-Krysiak H. 22, 25, 28
Sokołowski J. 161
Sołtyk P. 65
Srocki S. 25
Stanciu S. 98
Stănescu D. 98
Stec M. 10, 25, 38, 178
Strzelecki J. 29
Sułkowski Ł. 161
Szakiewicz I. 103
Szeżyńska-Maćkowiak K. 178
Szostak R. 29
Szpor G. 35
Sztompka P. 107

Ś

Śmietanka J. 167, 169
Śniecikowska A. 36, 42
Świerzyński R. 94

T

Taylor S. 84, 94, 98, 123, 125
Turner J. 171

W

Walczak P. 178
Wąsowska R. 35, 38
Wąsik D. 84
Wierzbicki K. 25, 29
Woźniak J. 94, 107
Wójcik L. 84

Z

Zacharko L. 21
Zawadzak T. 24
Zbierowski P. 164
Zydorowicz A. 125

***Human Resources Management in the Public Sector: Audit Inspectors
in the Regional Chambers of Audit***

Summary

This book examines personnel policy toward inspectors of the Regional Chambers of Audit (Polish abbreviation: RIO). This policy focuses on supervisor–subordinate relations, particularly on personnel decisions such as the recruitment and selection process, the social and professional adaptation of new employees joining the organization, employee evaluation criteria, remuneration, training, and promotion. The main objective of the book is to identify and analyze the personnel policy applied to control inspectors in the RIO.

Understanding the impact of personnel policy on the quality of work of RIO inspectors is essential to identifying the conditions necessary for the effective functioning of these institutions and for ensuring the reliability and thoroughness of the audits that they conduct. Personnel policy is a key factor in maintaining high standards in financial control and in building public trust in the activities of the RIO. Therefore, the second objective of the book is to determine whether, and in what ways, personnel policy affects the quality of audits carried out by RIO inspectors. To achieve these objectives, it is crucial to analyze human resource management in the RIO.

The book is divided into seven chapters. The first chapter (on the constitutional position, functions, and conditions of control in the RIO) is predominantly theoretical, while the remaining chapters focus mainly on empirical research related to the RIO's recruitment, adaptation, and remuneration policies, preceded by a chapter outlining the research methodology.

The research findings indicate that the recruitment and selection policy for RIO inspectors relies mainly on traditional methods, which may contribute to recruitment problems. The absence of a formal adaptation program for new inspectors may prolong the adaptation process and increase staff turnover. The remuneration policy in the RIO depends on the decisions of individual presidents, which can lead to tensions among inspectors when a gradation variant is applied. In addition, municipal treasurers assess the quality of RIO inspectors' work positively, despite ongoing staffing issues and low salaries. Although personnel policy in the RIO is important, it does not appear to influence treasurers' perceptions of inspectors' professionalism to the extent suggested by the literature on human resource management.

Autor dał się poznać na kartach książki jako sprawny znawca zagadnień kontroli prowadzonej przez instytucje publiczne, zarządzania zasobami ludzkimi, zarówno w odniesieniu do regionalnych izb obrachunkowych w Polsce, ale również podobnych instytucji w innych krajach. Publikacja jest cenną pozycją na rynku wydawniczym dla osób zajmujących się polityką w rozumieniu *policy*, praktyków zarządzających instytucjami kontroli, a także wszystkich zainteresowanych prowadzeniem badań empirycznych, których celem jest poprawa funkcjonowania instytucji publicznych.

Dr hab. Maciej Drzonek, prof. US

Monografia obejmuje interesującą i unikatową problematykę, łącząc w sobie zagadnienia z nauk o polityce i administracji oraz nauk o zarządzaniu i jakości. Autor dokonał oryginalnego połączenia kwestii dotyczących funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych (RIO) z zarządzaniem zasobami ludzkimi (ZZL), co w literaturze jest niezwykle rzadko spotykane. Pomimo tego że w ostatnich dekadach obserwuje się znaczny rozwój badań w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, również w sektorze publicznym, to nowe wyzwania oraz problemy wymagają ich permanentnej aktualizacji i uzupełnień. (...) Analiza ZZL w kontekście RIO i jednostek samorządu terytorialnego wypełnia lukę w istniejących badaniach oraz dostarcza teoretycznych, ale – co najważniejsze – także praktycznych wskazówek głównie dla menedżerów publicznych oraz decydentów politycznych. Książka może się przyczynić do bardziej świadomego podejmowania przez nich decyzji, co w efekcie poprawi funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Dr hab. Agnieszka Szczudlińska-Kanoś, prof. UJ



Fot. Olga Radziszewska

Kamil Tomkiewicz – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji. Absolwent zarządzania zasobami ludzkimi i doradztwa gospodarczego na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz studiów socjologicznych na PWSZ w Raciborzu. Kierownik grantu pt. *Etnocentryzm konsumenci a skuteczne zarządzanie przedsiębiorstwem* na Wydziale Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Uczestnik projektu badawczego pt.: *Polscy „grey voters”. Wpływ zmian demograficznych na rynek wyborczy w Polsce. Studium cyklu wyborczego lat 2023–2025*, realizowanego na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach, a finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu „OPUS 21”. Jest autorem i współautorem ponad sześćdziesięciu recenzowanych publikacji. W pracy naukowej skupia się głównie na badaniach empirycznych związanych z analizą zasobów ludzkich w sektorze publicznym.

ISBN 978-83-7614-644-7



Fundacja
Ignatianum