

UNIwersytet Ignatianum w Krakowie

Dziedzina nauk: nauki społeczne

Dyscyplina naukowa: nauki o polityce i administracji

KAMIL TOMKIEWICZ

Zarządzanie zasobami ludzkimi
a inspektorzy kontroli
w Regionalnych Izbach Obrachunkowych.
Uwarunkowania procesu kontroli

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem promotora
dra hab. Artura Wołka, prof. UIK
oraz promotora pomocniczego
dra Agnieszki Knap-Stefaniuk

podpis promotora:

podpis doktoranta:

podpis promotora pomocniczego:

Kraków 2024

Spis treści

Wykaz skrótów	6
1. Wstęp	10
1.1. Samorząd terytorialny a Regionalne Izby Obrachunkowe	10
1.2. Kapitał ludzki w Regionalnych Izbach Obrachunkowych	12
1.3. Zarządzanie zasobami ludzkimi a polityka personalna – cele główne rozprawy	13
1.4. Pytania badawcze.....	14
1.5. Charakterystyka rozdziałów	15
1.6. Wyniki badań.....	18
1.7. Podsumowanie.....	20
Rozdział 1 Zarządzanie zasobami ludzkimi - zagadnienia teoretyczne	21
1.1. Zarządzanie zasobami ludzkimi - wyjaśnienie pojęcia	21
1.2. Cele i priorytety zarządzania zasobami ludzkimi.....	23
1.3. Funkcje zarządzania zasobami ludzkimi	26
1.3.1. Planowanie zatrudnienia.....	26
1.3.2. Dobór pracowników	29
1.3.2.1. Rekrutacja i selekcja	29
1.3.2.2. Adaptacja zawodowa	33
1.3.2.3. Rekrutacja i selekcja w sferze publicznej	35
1.3.3. Wynagradzanie.....	37
1.3.4. Motywowanie	41
1.3.5. Ocena i rozwój.....	47
1.3.6. Zwolnienia monitorowane	50
1.4. Modele zarządzania zasobami ludzkimi	53
1.4.1. Model Michigan	53
1.4.2. Model harwardzki	56
1.4.3. Model sita.....	60
1.4.4. Model kapitału ludzkiego	62
1.5. Kompetencje menedżerskie w zarządzaniu zasobami ludzkimi w sferze publicznej	63
1.6. Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych.....	66
1.7. Wyzwania w zarządzaniu zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych	70
Rozdział 2 Regionalna Izba Obrachunkowa - pozycja ustrojowa, funkcje i uwarunkowania procesu kontroli	73
2.1. Przegląd definicyjny pojęcia kontroli	73

2.2. Cele i funkcje kontroli.....	75
2.3. Rodzaje kontroli	79
2.3.1. Kontrola a kryterium czasu realizacji	79
2.3.2. Kontrola a kryterium umiejscowienia	81
2.4. Kryteria ocen kontrolnych w sferze publicznej	82
2.4.1. Legalność jako kryterium ocen kontrolnych	83
2.4.2. Celowość jako kryterium ocen kontrolnych.....	83
2.4.3. Rzetelność jako kryterium ocen kontrolnych.....	85
2.4.4. Gospodarność jako kryterium ocen kontrolnych.....	85
2.4. Miejsce w sferze publicznej i charakter ustrojowy Regionalnych Izb Obrachunkowych.....	87
2.5. Zadania Regionalnych Izb Obrachunkowych.....	90
2.5.1. Kolegium izby	92
2.5.2. Składy orzekające	94
2.5.3. Regionalna Komisja Orzekająca.....	96
2.5.4. Prezes RIO i jego zastępca	97
2.5.5. Wydziały merytoryczne Regionalnych Izb Obrachunkowych.....	98
2.5.6. Pozostałe komórki organizacyjne i samodzielne stanowiska.....	101
2.5.7. Działalność kontrolna Regionalnych Izb Obrachunkowych.....	103
2.5.7.1. Praca kontrolerska w terenie	114
2.5.8. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych	119
2.5.9. Podsumowanie.....	120
Rozdział 3 Metodyka i techniki badań własnych.....	126
3.1. Metodyka i etapy badań własnych.....	126
3.2. Charakterystyka próby badawczej	134
3.3. Organizacja i przebieg badań	140
3.4. Podsumowanie.....	142
Rozdział 4 Rekrutacja jako element polityki personalnej.....	144
4.1. Modele i typologie polityki kadrowej a RIO	145
4.2. Przepisy i procedury rekrutacyjne w RIO	148
4.3. Etapy postępowania rekrutacyjnego w RIO	158
4.4. Podsumowanie.....	163
Rozdział 5 Adaptacja zawodowa jako element polityki personalnej.....	169
5.1. Cele i dychotomiczny podział adaptacji w RIO.....	170
5.2. Dokumentowanie adaptacji społeczno-zawodowej	171
5.3. Typologia i czas adaptacji w RIO.....	172

5.4. Etapy adaptacji w RIO.....	175
5.5. Podsumowanie.....	185
5.6. Rekomendacje w zakresie adaptacji w RIO.....	189
Rozdział 6 Polityka wynagrodzeń jako element polityki personalnej	193
6.1. Płaca stała w RIO	193
6.1.1. Tabela zaszeregowania stanowisk w RIO.....	195
6.1.2. Taryfikator kwalifikacyjny w RIO	196
6.1.3. Tabela płac w RIO.....	198
6.2. Bodźce długofalowe	201
6.2.1. Dodatek za wieloletnią pracę	202
6.2.2. Nagroda jubileuszowa	203
6.2.3. Dodatek służbowy	205
6.2.4. Dodatek funkcyjny.....	207
6.2.5. Dodatkowe wynagrodzenie roczne.....	209
6.2.6. Dodatek kontrolerski.....	210
6.3. Bodźce krótkofalowe.....	213
6.3.1. Nagroda	213
6.3.2. Premie	218
6.4. Dodatkowe zatrudnienie a poziom wynagrodzeń inspektorów	220
6.5. Podsumowanie.....	226
6.6. Rekomendacje w zakresie polityki wynagrodzeń w RIO	230
Rozdział 7 Fluktuacja jako element polityki personalnej	233
7.1. Strategia działania antyfluktuacyjnego	241
7.2. Polityka personalna w RIO – model kapitału ludzkiego	245
7.3. Polityka personalna w RIO – model sita	247
7.4. Podsumowanie.....	251
Rozdział 8 Profesjonalizm inspektorów RIO w opinii skarbników gminnych	255
8.1. Poziom profesjonalizmu inspektorów RIO w opinii skarbników gminnych	259
8.1.1. Subwskaźnik nr 1: Sposób sporządzenia protokołów z kontroli	259
8.1.2. Subwskaźnik nr 2: Profesjonalny osąd inspektorów	261
8.1.3. Subwskaźnik nr 3: Poufność działania inspektorów.....	262
8.1.4. Subwskaźnik nr 4: Niezależność inspektorów	263
8.1.5. Subwskaźnik nr 5: Uczciwość i rzetelność inspektorów	264
8.1.6. Subwskaźnik nr 6: Kultura osobista inspektorów.....	264
8.1.7. Subwskaźnik nr 7: Poziom zaangażowania inspektorów w kontrolę	266

8.1.8 Subwskaźnik nr 8: Poziom wiedzy inspektorów	267
8.1.9. Subwskaźnik nr 9: Jakość prowadzonych szkoleń przez pracowników RIO	267
8.1.10. Subwskaźnik nr 10: Nadzór przełożonych nad inspektorami.....	269
8.1.11. Subwskaźnik nr 11: Przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez inspektorów.....	269
8.2. Rekonstrukcja wykonywanej kontroli kompleksowej w relacji skarbników gminnych	270
8.3. Podsumowanie.....	275
9. Zakończenie i wnioski.....	279
Bibliografia	282
Akty normatywne.....	282
Monografie i artykuły.....	286
Źródła internetowe	305
Spis rysunków.....	310
Spis tabel	311
Spis wykresów	313
Załącznik nr 1. Dyspozycje do wywiadów z prezesami RIO.....	314
Załącznik nr 2. Kwestionariusz ankiety kierowany do inspektorów.....	328
Załącznik nr 3. Dyspozycje do wywiadów ze skarbnikami gminnymi	339

Wykaz skrótów

Akty normatywne

Kancelaria Sejmu: Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowej, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.

Regulamin rekrutacji: 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 2019r

Regulamin: 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”.

Rozporządzenie RM w sprawie wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej: Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. poz. 134, z późn. zm.)

Rozporządzenie w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych: 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. z 2019 r. poz. 189).

Rozporządzenie w sprawie konkursu na prezesa: 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. Nr 10, poz. 93).

Rozporządzenie w sprawie ochrony osób: 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. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie w sprawie siedziby, zasięgu, liczby członków: 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. z 2004 r. nr 167 poz.1747)

Rozporządzenie w sprawie wielokrotności kwoty bazowej: 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

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

Ustawa budżetowa: na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 571)

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

Ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym: Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1872)

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

Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń: Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658 z późn. zm.),

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie: Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.).

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

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

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy: Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 735 z późn. zm.).

Ustawa o RIO: Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.).

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

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej: Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 278).

Organy i instytucje

GIODO Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

Inspektor (kontroler) lub inspektor Regionalnej Izby Obrachunkowej

JST jednostki samorządu terytorialnego

Kolegiani członkowie kolegium Regionalnych Izb Obrachunkowych

Kolegium Izby Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

Komisja Regionalna komisja orzekająca

KRRIO Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych

NIK Najwyższa Izba Kontroli

NSA Naczelny Sąd Administracyjny

PIP Państwowa Inspekcja Pracy

Prezes Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej

RIO (Regionalne Izby lub Izby) Regionalne Izby Obrachunkowe lub Regionalna Izba Obrachunkowa

RPD Rzecznik Praw Dziecka

RPO Rzeczników Praw Obywatelskich

Rzecznik Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych

TK Trybunały Konstytucyjny

TS Trybunał Stanu

WIAS RIO Wydział informacji i analiz i szkoleń Regionalnej Izby Obrachunkowej

WKGF RIO Wydział kontroli gospodarki finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej

Inne

BIP Biuletyn Informacji Publicznej

Organizacja jako organizacja publiczna i prywatna

Organizacja prywatna jako firma komercyjna

Organizacja publiczna jako instytucja publiczna

PSB Państwowa Sfera Budżetowa

Raport Raport o stanie gospodarki jednostek samorządu terytorialnego sporządzony przez

Regionalne Izby Obrachunkowe

WPF wieloletnia prognoza finansowa

ZZL (HRM) Zarządzanie zasobami ludzkimi

1. Wstęp

1.1. 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. Powstanie samorządu terytorialnego 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 powstanie 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 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 (ulokowanie poza administracją rządową i samorządową), oraz przedmiotowo-podmiotowy zakres działania.

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

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

RIO to zewnętrzny, niezależny organ państwowy odpowiedzialny za kontrolę finansów JST. Nadzoruje sprawozdawczość finansową jednostek samorządu terytorialnego i udziela im doradztwa w sprawach finansowych⁵. 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, jednostek 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 (dalej kolegium) odwołanie się do sądu administracyjnego, aby chronić wartości niezależności i samodzielności samorządu⁶.

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 posiadają 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”⁷. Przytoczony artykuł włącza więc RIO do konstytucyjnych organów nadzoru. Ponadto pojęcie „sprawy finansowe” jest rozumiane głównie jako kwestie gospodarki finansowej dotyczące spraw budżetowych. w związku z tym nadzór RIO nad JST dotyczy m.in.: wieloletnich prognoz finansowych (dalej zwane również – WPF), absolutorium budżetowego, udzielania pożyczek i zaciągania zobowiązań⁸.

⁵ Szczegółowe omówione tej problematyki znajduje się w rozdziale 3.

⁶ Wyrok SN z 6.07.2001 r., III RN 114/00, OSNP 2002, nr 2, poz. 32.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸ M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, s. 7.

1.2. 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 interesariuszy⁹. 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 organizacji¹⁰.

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 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.

⁹ A. Król, M. Kacprzak (red.), *Kapitał ludzki kreatorem sukcesu współczesnych organizacji*, Warszawa 2019.

¹⁰ Z. Dobrowolski, *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Kraków 2017, s. 29.

1.3. 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 organizacji¹¹. 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 kierownictwo¹². ZZL wpływa na politykę personalną¹³ 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 przyuczenia 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 awansowania¹⁴.

W związku z tym celem głównym niniejszej rozprawy 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 zrozu-

¹¹ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

¹² K. Bolesta-Kukuła, *Świat organizacji*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie*, Warszawa 2003.

¹³ H. Król, A. Ludwicyński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2014.

¹⁴ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*

mienie 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 ludzkie¹⁵. 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 dysertacji 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. W związku z tym, drugim celem niniejszej dysertacji jest określenie, czy i w jaki sposób polityka personalna oddziałuje na jakość przeprowadzonych kontroli przez inspektorów w RIO.

1.4. 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 dysertacji poszukiwana będzie odpowiedź na pytanie badawcze w jaki sposób prowadzona jest polityka rekrutacji i selekcji wobec inspektorów kontroli w RIO?

¹⁵ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2016.

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 dla zarządzania zasobami ludzkimi. W związku z tym sformułowano następane pytanie badawcze: w jaki sposób prowadzona jest polityka adaptacji zawodowej wobec 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 w niniejszej dysertacji 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, te czynniki 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.

1.5. Charakterystyka rozdziałów

W niniejszej rozprawie omawiane zagadnienia zostały podzielone na osiem rozdziałów. W rozdziale pierwszym, drugim przeważają treści teoretyczne, natomiast pozostałe rozdziały są nastawione głównie na badania empiryczne w RIO, a poprzedza je rozdział trzeci, poświęcony metodzie tych badań.

Pierwszy rozdział zawiera autorską interpretację teorii zarządzania zasobami ludzkimi. Omówiono w nim pojęcie, cele, funkcje, modele oraz wyzwania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Ponadto, szczegółowo omówiono kompetencje menadżerskie oraz specyfikę zarządzania zasobami ludzkimi w sferze publicznej.

W rozdziale drugim 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 inne), a szczególnie Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej, w którym pracują inspektorzy będący kluczowym kapitałem tej organizacji publicznej.

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

W rozdziale czwartym, skupiono się na analizie różnych modeli i procedur rekrutacji inspektorów. W tej części pracy omówiono rodzaje rekrutacji (wewnętrzną a zewnętrzną), 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 per-

sonelu, 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 przeprowadzono badania w Regionalnych Izbach Obrachunkowych, które potwierdzają, 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 do 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 zarówno wartość poznawczą, jak i praktyczną.

Rozdział piąty 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 w oparciu o badania własne.

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

W rozdziale siódmym zidentyfikowano uwarunkowania fluktuacji kadry kontrolerskiej i analitycznej w oparciu o dane statystyczne zasobów ludzkich zawarte w corocznych składa-

nych sprawozdaniach z działalności Izb oraz 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 ósmy poświęcony jest poziomowi profesjonalizmu inspektorów RIO w trakcie kontroli kompleksowej 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.

1.6. Wyniki badań

W oparciu o przeprowadzone badania empiryczne 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 pracę są publikowane głównie w niewielkiej liczbie kanałów komunikacji, a oferty pracy 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 decyzji kadrowych przez prezesów.

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 procesu adaptacji, 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 rytuałem przejścia w RIO, oznaczającym włączenie nowego inspektora do grona pełnowartościowych pracowników izby.

Polityka wynagrodzeń 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 długim okresie czasu.

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 kontrolnych 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 nieprawi-

dłowo prowadzona polityka kadrowa może istotnie wpływać na profesjonalizm kontrolerów i jakość ich pracy, wyniki badań wskazują, że z perspektywy badanych skarbników wpływ nie jest tak wyraźny.

1.7. 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 zapełnienia, przynajmniej w części, tej luki badawczej, skupiając się właśnie na analizie ZZL w kontekście inspektorów kontroli w Regionalnych Izbach Obrachunkowych.

Instytucje te pełnią ważną rolę 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 pełnią 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.

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 Zarządzanie zasobami ludzkimi – zagadnienia teoretyczne

1.1. Zarządzanie zasobami ludzkimi – wyjaśnienie pojęcia

Za autora terminu *Human Resource Management* (w skrócie HRM, ZZL) przyjęto uznawać Raymonda E. Milesa, który już w 1965 r. opublikował w czasopiśmie artykuł zatytułowany *Human relations or human resources?*¹⁶ W artykule tym R. Miles zarysował koncepcję ZZL jako alternatywę dla nurtu *human relations* (stosunków współdziałania) i dominującego ówczesnie terminu *personel management* (zarządzanie personelem)¹⁷. W Polsce pojawił się z początkiem lat 90. XX wieku podczas transformacji ustrojowej¹⁸.

Zarządzanie zasobami ludzkimi jest jednym z obszarów zarządzania organizacją¹⁹ w literaturze definiowane na wiele różnych sposobów, m.in. jako:

- „(...) strategiczne, koherentne i kompleksowe podejście do zarządzania ludźmi, którzy są najważniejszym zasobem każdej organizacji”²⁰;
- zestaw „(...) połączonych ze sobą działań, do których należą zatrudnienie, rozwój i motywowanie ludzi w organizacjach, a także kształtowanie odpowiednich relacji między kadrą kierowniczą a pracownikami”²¹;
- „(...) aktualną koncepcję realizacji funkcji personalnej organizacji, której zadaniem jest dopasowanie cech zasobów ludzkich do celów organizacji zharmonizowanych z potrzebami pracowników, w konkretnych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych”²²;
- „(...) strategiczne i spójne podejście do zarządzania najcenniejszymi aktywami organizacji, to znaczy zatrudnionymi w niej ludźmi, którzy indywidualnie i zbiorowo przyczyniają się do osiągnięcia celów tej organizacji”²³;

¹⁶ R. Miles, *Human relations or human resources?*, „Harvard Business Review”, nr 4 (43)/1965, s. 148-157.

¹⁷ K. Mroccka, *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2014, s. 95.

¹⁸ M. Sidor-Rządkowska, *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.

¹⁹ W niniejszej dysertacji używam pojęć organizacja publiczna, administracja publiczna, administracja oraz instytucja publiczna jako synonimów. Podobnie, pojęcie organizacja prywatna stosuję zamiennie w odniesieniu do firm i przedsiębiorstw.

²⁰ A. Szymanowska, *Marketing personalny w zarządzaniu zasobami ludzkimi w handlu detalicznym*, Poznań 2009, s. 23.

²¹ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzi. Strategia i działanie*, Kraków 1996, s. 19-20.

²² H. Król, A. Ludwicyński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 55.

²³ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzi*, op. cit., s. 29.

– „(...) dziedzina, a w organizacji także filozofia i model zarządzania, związane z czynnikiem ludzkim w organizacji, zorientowane na pozyskanie, utrzymanie, motywowanie i rozwój zawodowy ludzi w organizacji i z nią związanych, stanowiące część holistycznego systemu zarządzania (...). Charakteryzuje się silną orientacją organizacji na zewnątrz, dążeniem do zapewnienia wysokiej efektywności zasobów ludzkich, podejściem całościowym i systemowym (...). Postuluje uznawanie pracowników za aktywa firmy i jej najważniejszy kapitał. Wspiera misję i wizję organizacji, nadając duże znaczenie strategicznemu zarządzaniu zasobami ludzkimi, a także zarządzaniu zmianami i kulturą”²⁴.

Wszystkie te definicje podkreślają, że HRM jest kluczową funkcją organizacyjną, która pomaga organizacjom osiągać cele poprzez efektywne zarządzanie pracownikami. Filozofia ZZL jest zorientowana na integrację celów ogólnych organizacji z celami indywidualnymi pracownika, które wynikają z jego potrzeb²⁵. Oznacza to podjęcie holistycznych działań na rzecz dystrybucji zasobów ludzkich organizacji w taki sposób, by osiągnąć jej cele²⁶. Ponadto, zarządzanie zasobami ludzkimi to obszar skupiony na ludziach i ich roli w organizacji. Choć różne definicje podkreślają odmienne aspekty HRM, wszystkie one zgadzają się co do tego, że ludzie są kluczowym i cennym zasobem dla organizacji. Nie oznacza to dosłownie, iż ludzie są zasobem, tylko to, że dysponują zasobami, przez które rozumie się ogół właściwości i cech, które umożliwiają im pełnienie różnych ról zawodowych w organizacji²⁷. Do kluczowych składników zasobów organizacji zalicza się w tym kontekście: zdrowie, wiedzę, kwalifikacje, umiejętności, motywację, postawy i wartości. Należy podkreślić, iż zasób ludzki należy do poszczególnych pracowników i to od nich zależy, czy i na ile zdecydują się zaangażować swoje zasoby w pracę na rzecz organizacji. Oznacza to, że organizacja ma limitowaną władzę nad zasobem, który wykorzystuje w procesach transformacji w kapitał²⁸. W dodatku, rozwój organizacji jest bezpośrednio związany z dynamiką wzrostu zasobów ludzkich. Stąd wynika konieczność ciągłego inwestowania w proces rozwoju *human resources*, aby osiągnąć sukces organizacji i uzyskać trwałą przewagę konkurencyjną na rynku²⁹.

Wszystkie przytoczone ogólne definicje ZZL można odnieść i zastosować zarówno do organizacji prywatnych, jak i publicznych. Wynika to z faktu, iż wykorzystanie zasobów ludzkich

²⁴ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 458.

²⁵ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 23.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ R. Oczkowska, U. Bukowska, *Rozwój zasobów ludzkich w organizacji*, Warszawa 2014, s.12.

²⁸ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., Poznań 2009, s. 25.

²⁹ R. Oczkowska, U. Bukowska, *Rozwój zasobów...*, op. cit., Warszawa 2014, s. 12.

bez względu na sektor, w którym działa organizacja, jest kluczowym elementem efektywnego funkcjonowania każdej z nich³⁰. Natomiast to co odróżnia organizacje już na poziomie definicji w zakresie HRM występuje w obszarze:

- podejścia do norm prawnych (tj. w organizacjach publicznych większy akcent położony jest na realizację ZZL w ścisłym powiązaniu z normami prawnymi niż w organizacjach prywatnych charakteryzujących się większą elastycznością);
- sukcesu organizacji (nie jest to kryterium zysku jak w przypadku organizacji prywatnych, gdyż organizacje publiczne nie podlegają w pełni procesom mechanizmów rynkowych, lecz skuteczności i sprawności działań w zakresie realizacji zadań państwa);
- odbiorcy działań (w państwie demokratycznym obywatel nie jest klientem jak w sektorze prywatnym, lecz odbiorcą usług publicznych, a przede wszystkim potencjalnie aktywnym podmiotem politycznym)³¹.

Podsumowując powyższe rozważania, w kontekście tematyki pracy, można zaproponować również definicję HRM w organizacji publicznej. Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji publicznej to zbiór logicznych i usystematyzowanych działań zgodnych z prawem, zorientowanych na pozyskanie, selekcję, ocenianie, rozwój i efektywne dysponowanie zasobem ludzkim organizacji publicznej celem wykonania zadań państwa w sposób profesjonalny, bezstronny, rzetelny oraz politycznie neutralny³².

1.2. Cele i priorytety zarządzania zasobami ludzkimi

Cele ZZL dychotomicznie można uporządkować na ogólne i szczegółowe³³. Cel ogólny HRM to stworzenie sytuacji, w której organizacja jest w stanie osiągnąć sukces przy pomocy ludzi w niej zatrudnionych w ten sposób, iż będzie rozwijać swój kapitał ludzki³⁴. Ponadto, celem HRM jest również wzrost efektywności (sprawności oraz skuteczności) i umiejętności poprzez realizację wyznaczonych celów organizacji przy najlepszym wykorzystaniu jej zasobów³⁵.

³⁰ K. Mrocza, *Wpływ polityki zarządzania...*, op. cit., Warszawa 2014, s. 95, 100.

³¹ D. Długosz, *Kadry w administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003, s. 235.

³² K. Mrocza, *Wpływ polityki zarządzania...*, op. cit., s. 95.

³³ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 17.

³⁴ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2011, s. 27.

³⁵ *Ibid.*

Cele szczegółowe ZZL można sformułować następująco³⁶:

- pozyskanie i zatrzymanie w organizacji wykwalifikowanych, zaangażowanych i dobrze zmotywowanych pracowników;
- podnoszenie i rozwijanie wrodzonych możliwości ludzi – ich potencjału i zdolności do znalezienia zatrudnienia – przez zapewnienie szkoleń i ciągłych szans rozwoju;
- stworzenie klimatu umożliwiającego utrzymanie produktywnych i harmonijnych relacji między kadrą kierowniczą, a pracownikami, sprzyjających rozwijaniu się poczucia wzajemnego zaufania;
- kreowanie warunków sprzyjających pracy zespołowej i elastyczności;
- zapewnienie, by pracownicy ceniono i nagradzano za ich pracę i osiągnięcia;
- uwzględnianie różnic w potrzebach poszczególnych osób i grup pracowników;
- zapewnienie wszystkim pracownikom równych szans awansu;
- przyjęcie etycznych zasad zarządzania pracownikami, opierających się na trosce o ludzi, sprawiedliwości i przejrzystości;
- utrzymanie i polepszenie fizycznej i umysłowej kondycji pracowników³⁷.

M. Armstrong i S. Taylor do celów zarządzania zasobami ludzkimi zaliczają m.in.:

- wspieranie organizacji w osiąganiu jej celów za pośrednictwem przygotowania strategii zasobów ludzkich, które są spójne ze strategią organizacji (strategiczne ZZL);
- dostarczenie przedsiębiorstwu wyszkolonych i zaangażowanych pracowników;
- powstanie dobrego stosunku pracy, który występuje między pracodawcą, a osobami zatrudnionymi oraz obustronnego zaufania;
- nakłanianie do wykorzystywania etycznej postawy w zarządzaniu ludźmi³⁸.

H. Król i A. Ludwicyński do celów zarządzania zasobami ludzkimi zaliczają:

- umożliwienie kierownictwu osiągnięcia wyznaczonych celów poprzez zaangażowanie pracowników;
- wykorzystanie w pełni możliwości i umiejętności wszystkich zatrudnionych osób;

³⁶ A. Pocztowski, *Międzynarodowe zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2003, s. 17; A. Pocztowski *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007, s. 19-20.

³⁷ J. Ivancevich, W. Glueck, *Human resource management: Foundations of personnel*, Boston 1989, s. 10.

³⁸ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa, 2016, s. 28; I. Żuchowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi (istota i uwarunkowania, komponenty, specyfika)*, Ostrołęka 2021, s. 16.

- podtrzymywanie zaangażowania kierownictwa, zwłaszcza kierownictwa liniowego oraz pracowników w pracę poprzez bezpośrednią kontrolę jakości ich działań, jak i całej organizacji;
- integrację strategii personalnej ze strategią ekonomiczną oraz uzgodnienie interesów pracowników z pracodawcą³⁹.

Podsumowując, do najważniejszych celów szczegółowych zarządzania zasobami ludzkimi można zaliczyć: wybór odpowiednich pracowników; zaspokojenie indywidualnych i zbiorowych potrzeb pracowników oraz organizacji; optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich w procesie pracy; utrzymanie wysokiego poziomu zawodowej sprawności psychofizycznej w perspektywie długofalowej⁴⁰ oraz wsparcie organizacji w osiągnięciu sukcesu⁴¹. Istotnym celem ogólnym ZZL w organizacjach jest również powiązanie zatrudnienia, rozwoju pracowników, wynagradzania i ich oceny ze strategią organizacji⁴². Tak sformułowane cele zarządzania zasobami ludzkimi są wykorzystywane przez organizacje zarówno publiczne, jak i prywatne⁴³. Cele HRM w obydwu rodzajach organizacji mają wymiar sprawnościowy i humanistyczny⁴⁴ (etyczny⁴⁵ czy społeczny⁴⁶). Wymiar etyczny powiązany jest nie z przedmiotowym a podmiotowym podejściem do pracowników, czyli kreowaniem właściwego środowiska pracy do rozwoju zawodowego osób zatrudnionych w organizacji publicznej i prywatnej. Natomiast wymiar sprawnościowy różnicuje się ze względu na rodzaj organizacji. W organizacjach prywatnych sprawność celów zarządzania zasobami ludzkimi oznacza na przykład dążenie do osiągnięcia zysku, uzyskania zaplanowanej wielkości produkcji czy też uzyskanie wyznaczonej pozycji rynkowej⁴⁷. Natomiast w organizacjach publicznych przez sprawność realizacji celów ZZL głównie rozumie się: podmiotowość obywateli, skuteczność i legalizm w zakresie realizacji zadań państwa⁴⁸. W ramach usług publicznych obywatelowi zależy na rozwiązaniu jego sprawy w sposób zgodny z prawem,

³⁹ H. Król, A. Ludwicyński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 55.

⁴⁰ A. Stabryła, *Zarządzanie rozwojem firmy*, Kraków 1995, s. 121.

⁴¹ T. Listwan, *Modele i składniki strategicznego zarządzania kadrami*, [w:] W. Bańka (red.), *Zarządzanie potencjałem społecznym w nowoczesnej organizacji*, Płock 2005, s. 96.

⁴² T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 92.

⁴³ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań 2007, s. 16-17.

⁴⁴ T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, Warszawa, 2000, s. 8.

⁴⁵ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 27-28.

⁴⁶ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Kraków 2011, s. 17.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 80.

rzetelny, terminowy i profesjonalny⁴⁹. Wspólnym celem HRM dla obydwu rodzajów organizacji jest wsparcie pracowników na rzecz zaangażowania w pracę i inwestowanie w kapitał ludzki stanowiący o konkurencyjności na rynku⁵⁰.

Reasumując, uniwersalnym celem ZZL jest dostarczenie wartości dla interesariuszy, poprzez osiągnięcie i utrzymanie efektywności w pracy i podnoszenie wartości kapitału ludzkiego zgodnie z celami organizacji publicznej jak i prywatnej⁵¹. Temu celowi powinny być podporządkowane wszystkie działania składające się na funkcję HRM⁵².

1.3. Funkcje zarządzania zasobami ludzkimi

Podstawowe funkcje zarządzania zasobami ludzkimi to pozyskiwanie pracowników (w tym planowanie zasobów ludzkich, rekrutacja i selekcja, adaptacja zawodowa), zarządzanie wynagrodzeniem i motywacją, ocena pracowników, rozwój oraz zwolnienia⁵³.

1.3.1. Planowanie zatrudnienia

Głównym celem pozyskiwania pracowników jest osiągnięcie optymalnego dopasowania nowego pracownika do wykonywanej pracy, jednocześnie zapewniające mu satysfakcję z roli odgrywanej w organizacji.

W literaturze przedmiotu planowanie zatrudnienia (zwane także planowaniem zasobów ludzkich, planowaniem personalnym) oznacza określenie potrzeb i wymagań w zasobach organizacji (zarówno publicznej jak i prywatnej) pod względem ilościowym (kwantyfikacyjnym), jakościowym (niekwantyfikacyjnym) oraz tworzenie planów pozwalających na zaspokojenie tych potrzeb⁵⁴.

W innym ujęciu planowanie zatrudnienia jest procesem informacyjno-decyzyjnym polegającym na pozyskaniu, przetwarzaniu, gromadzeniu i zestawieniu w odpowiednich układach

⁴⁹ J. Itrich-Drabarek, K. Mroccka, *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle wyników badań*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4 (34)/2015, s. 20.

⁵⁰ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 27.

⁵¹ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 37.

⁵² E. Jędrych (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi dla menedżerów średniego szczebla*, Kraków 2007, s. 110.

⁵³ A. Leleń, *Zarządzanie zasobami ludzkimi przedsiębiorstwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 2/2010, s. 14.

⁵⁴ C. Zajęc, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 44.

informacji o funkcjonowaniu organizacji oraz zasobów ludzkich⁵⁵. Ponadto, planowanie personalne koncentruje się na uzgadnianiu danych planistycznych z kierownikami różnych szczebli⁵⁶. W związku z tym, celem planowania personalnego jest zapewnienie organizacji odpowiedniej liczby pracowników na właściwym poziomie kompetencji zawodowej w stosownym czasie, na określonych stanowiskach, w ramach ustalonego budżetu⁵⁷ dla umożliwienia realizacji strategii organizacji⁵⁸. Planowanie zatrudnienia w ujęciu szerokim⁵⁹ to ogół decyzji odnoszących się do przyszłych środków (działań) i celów na wszystkich poziomach zarządzania⁶⁰ oraz obszarach ZZL w organizacji⁶¹ związanych z przełożeniem jej strategii na funkcję personalną w zakresie⁶²: planowania potrzeb zatrudnienia, polityki kadrowej (naboru, przesunięcia pracowników, ich rozwoju oraz szkolenia, polityki płacowej i motywowania), bezpieczeństwa i higieny pracy, analizy kosztów pracy, sfery socjalnej⁶³. Wzajemne elementy oddziaływania planowania zatrudnienia przedstawia rysunek nr 1. Natomiast w wąskim rozumieniu planowanie zatrudnienia jest to ustalenie potrzeb kadrowych w aspekcie: niekwantyfikacyjnym (ustalenie kwalifikacji, umiejętności i kompetencji zatrudnianych lub przesuwanych pracowników)⁶⁴, kwantyfikacyjnym (określenie niezbędnej liczby pracowników, których organizacja powinna pozyskać i przesunąć, aby zrealizować cele organizacji), przestrzennym (wyznacza konkretne miejsce zapotrzebowania na kapitał ludzki) oraz czasowym (wyznaczenia długości okresu zapotrzebowania na pracowników)⁶⁵. Ważnym elementem scalającym planowanie personalne jest badanie potrzeb zatrudnienia w ujęciu kosztów w aspekcie ilościowo-jakościowym⁶⁶.

⁵⁵ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 49.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ A. Leleń, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 16.

⁵⁸ Ł. Sułkowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 29.

⁵⁹ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2003, s. 110.

⁶⁰ C. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 57.

⁶¹ *Ibid.* s. 43.

⁶² Ł. Sułkowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 30.

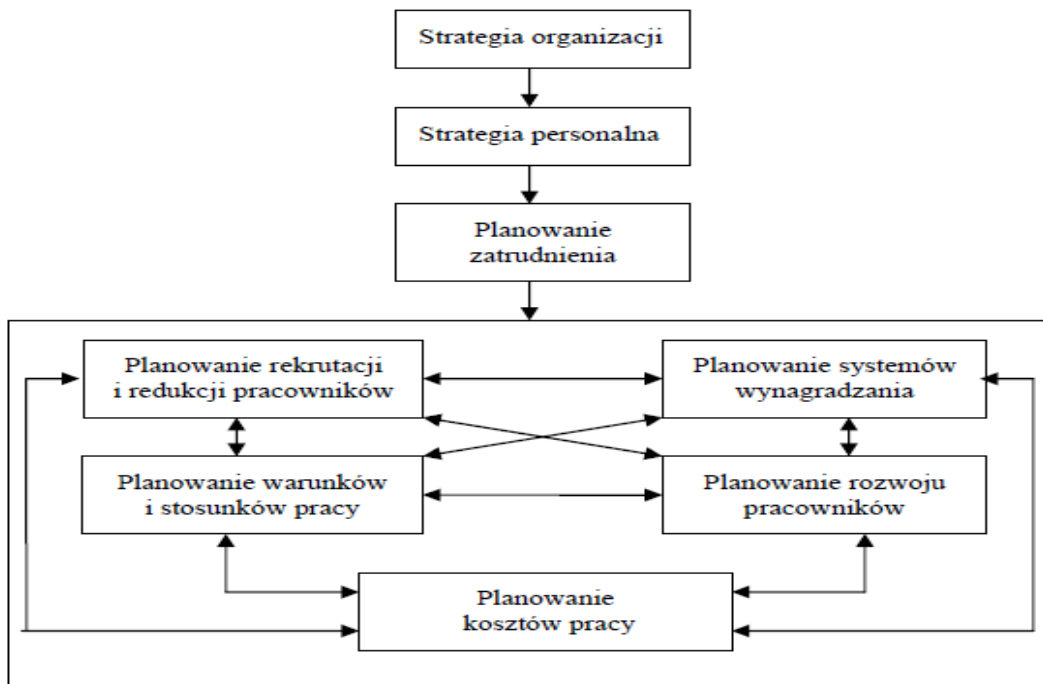
⁶³ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Kraków 1998, s. 57.

⁶⁴ Ł. Sułkowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 31.

⁶⁵ L. Kozioł, A. Piechnik-Kurdziel, J. Kopeć, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 20

⁶⁶ Ł. Sułkowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 31.

Rysunek 1. Elementy planowania zatrudnienia



Źródło: A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 109.

W literaturze przedmiotu w planowaniu zatrudnienia wyszczególnia się następujące etapy: formułowanie celów ZZL; analiza potrzeb kadrowych; badanie (wewnętrznego i zewnętrznego) rynku pracy⁶⁷; zbieranie i analiza danych w zakresie prognozy podaży i popytu na personel; tworzenie planu zaspokojenia potrzeb personalnych; stworzenie planów oceny i rozwoju pracowników⁶⁸; przełożenie planów na harmonogramy i programy kadrowe; monitorowanie i *controlling* realizacji planów personalnych⁶⁹.

Istotną rolę w planowaniu zasobów ludzkich jest badanie i ocena popytu na zasoby ludzkie, czyli szacowanie liczby pracowników oraz weryfikacja ich kompetencji i potencjału rozwojowego z perspektywy celów organizacji⁷⁰. Jest to jedna z metod kwantyfikacyjnych, na które składają się następujące techniki: ocena ekspertów, szacowanie trendów pracy, badanie pracy i modelowanie procesów pracy⁷¹. Natomiast do metod niekwantyfikacyjnych badających popyt na pracę zalicza się m.in.: analizę kompetencji zawodowych, analizę przesunięć personelu⁷².

⁶⁷ *Ibid.*, s. 32.

⁶⁸ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 41.

⁶⁹ C. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 47-48.

⁷⁰ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 42.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Więcej na ten temat: Ł. Sułkowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 32-34.

Podsumowując, jednym z najistotniejszych instrumentów ZZL, umożliwiającym efektywne funkcjonowanie organizacji jest planowanie zasobów ludzkich, gdyż kształtuje ono racjonalną strukturę zatrudnienia zarówno w aspekcie ilościowym (optymalna liczba pracowników) jak i jakościowym (poziom kompetencji zatrudnionych, motywacji do określonych zachowań, sposoby wynagradzania)⁷³ w celu uzupełnienia (bieżących i przyszłych) niedoborów kadrowych z otoczenia (zewnątrznego lub wewnętrznego) organizacji⁷⁴.

1.3.2. Dobór pracowników

Dobór pracowników (nazywany też pozyskaniem pracowników) jest zespołem celowych, skoordynowanych działań, związanych z obsadzeniem stanowisk pracy osobami mającymi odpowiednie kwalifikacje zawodowe i cechy psychiczne. W związku z tym proces doboru jest działaniem wieloetapowym składającym się z rekrutacji i selekcji kandydatów oraz adaptacji nowo zatrudnionych pracowników⁷⁵.

1.3.2.1. Rekrutacja i selekcja

Każda organizacja, po starannym zaplanowaniu swoich zasobów ludzkich, stara się rozpocząć proces rekrutacji pracowników. Rekrutacja adekwatna do potrzeb organizacji jest kluczowym składnikiem skutecznego ZZL. Wybór nieodpowiednich pracowników prowadzi często do obniżenia efektywności funkcjonowania organizacji⁷⁶.

Rekrutacja (znana też jako nabór) oznacza proces znajdowania i przyciągania dostatecznie dużej liczby kandydatów na wakuujące stanowiska pracy dla celów selekcji i zatrudnienia⁷⁷. Nabór spełnia trzy zasadnicze funkcje: informacyjną (dostarczenie informacji kandydatom o warunkach pracy, wynagrodzeniu i o możliwościach rozwoju), motywacyjną (zaintereso-

⁷³ M. Zagórna-Goplańska, A. Gawlik, *Realizacja funkcji personalnej w przedsiębiorstwach hotelarskich województwa opolskiego – rozwiązania organizacyjne, planowanie i alokacja zasobów ludzkich*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 1(108)/2016, s. 117.

⁷⁴ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*, s. 96-98.

⁷⁵ H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 197.

⁷⁶ L. Kozioł, A. Piechnik-Kurdziel, J. Kopeć, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 20.

⁷⁷ H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 198.

wanie podjęciem pracy), wstępnej selekcji (określenie precyzyjnych kryteriów zatrudnienia, co spowoduje, iż osoby niespełniające warunków nie będą aplikować)⁷⁸.

Podczas poszukiwania kandydatów do pracy, organizacja może korzystać z różnych źródeł rekrutacji. Biorąc pod uwagę rodzaj rynku pracy można wyróżnić rekrutację wewnętrzną. Oznacza ona obsadzenie wolnych stanowisk pracy poprzez nowe wykorzystanie potencjału pracy istniejącego w organizacji, co może być związane z awansem stanowiskowym wertykalnym lub horyzontalnym. Pracownikowi objętemu drugim rodzajem awansu powierza się nowe rodzaje zadań przy pozostawaniu na tym samym poziomie w hierarchii organizacji⁷⁹.

Ważnym aspektem procesu rekrutacji jest forma, czyli różne sposoby dotarcia do potencjalnych kandydatów. Rekrutacja odbywająca się wewnątrz organizacji może posiadać formę przykładowo wykorzystania baz dokumentów aplikacyjnych (np. z wcześniejszego naboru) i ogólnych ogłoszeń (zawartych w: biuletynie, Intranecie, drogą mailową i na tablicy ogłoszeń)⁸⁰.

Natomiast rekrutacja zewnętrzna⁸¹ to rozpoznanie i werbowanie kandydatów z egzogenego rynku pracy⁸². Taką formę rekrutacji wybierają organizacje nieposiadające wystarczających zasobów ludzkich lub poszukujące kandydatów o innych profilach kompetencyjnych⁸³. Nabór zewnętrzny ze względu na rodzaj stanowiska pracy jest szeroki (skierowany jest na cały rynek pracy) albo wąski (adresowany jest do segmentu rynku pracy spełniającego określone kryteria naboru)⁸⁴.

Istnieje szeroki wybór form rekrutacji zewnętrznej, które obejmują m.in.: publikowanie ogłoszeń w mediach (prasa, radio, telewizja, Internet), na plakatach, reklamach oraz na portalach internetowych (np. *LinkedIn*, *GoldenLine*), uczestnictwo w targach pracy, współpracę z agencjami doradztwa personalnego, urzędem pracy, pośrednictwem pracy, biurami karier uczelni, ośrodkami kształcenia, organizowanie tematycznych spotkań, praktyk i staży, konfe-

⁷⁸ A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 146-147.

⁷⁹ A. Olczak, I. Kołodziejczyk-Olczak (red.), *Leksykon zarządzania*, Łódź 2005, s. 141.

⁸⁰ A. Dolot, *Rola procesu rekrutacji pracowników w kształtowaniu wizerunku przedsiębiorstw*, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, nr 10/2014, s. 62.

⁸¹ J. Schroeder, *Międzynarodowe zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań 2010, s. 63.

⁸² Z. Pawlak, *Personalna funkcja firmy...*, op. cit., s. 143.

⁸³ A. Olczak, I. Kołodziejczyk-Olczak (red.), *Leksykon zarządzania*, op. cit., s. 141.

⁸⁴ B. Wiernek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2001, s. 87.

rencji branżowych, polecenie pracowników, wolny nabór, zgłaszanie kandydatów bez ich wiedzy *etc.*⁸⁵.

Etapami procesu rekrutacji jest: opis stanowiska pracy, przygotowanie planu rekrutacji, sporządzenie harmonogramu i wybór metod rekrutacji, przyciąganie kandydatów do pracy, selekcja kandydatów, zatrudnienie wybranych kandydatów⁸⁶.

Opis stanowiska pracy jest dokumentem przedstawiającym sposób uporządkowania treści pracy na stanowisku, wymagania kwalifikacyjne, zakres obowiązków oraz powiązania stanowiska z pozostałymi w organizacji⁸⁷. Prawidłowo sporządzony opis stanowiska pracy zazwyczaj zawiera: identyfikację (nazwa stanowiska, wydział), rozmieszczenie stanowiska w strukturze organizacyjnej (określenie nadrzędnych i podległych stanowisk lub komórek pracy), określenie osób (stanowisk, instytucji) współpracujących (wewnątrz i na zewnątrz) organizacji, określenie zakresu czynności (zadań i obowiązków) i uprawnień na stanowisku pracy, opis warunków pracy oraz wymagań kwalifikacyjnych (takich jak: doświadczenie, wykształcenie, kompetencje, cechy osobowości)⁸⁸.

Pierwszy etap rekrutacji jest niezbędny do przygotowania przez dział kadrowy i bezpośrednich przełożonych planu rekrutacji (w wersji rozszerzonej lub uproszczonej), który obejmuje analizę kosztów i wybór źródeł pozyskania kandydatów (rozpowszechnianie informacji i sposoby składania aplikacji), czas rekrutacji oraz metody rekrutacji i selekcji (np. rozmowa kwalifikacyjna)⁸⁹.

Następnym krokiem, ściśle powiązany z poprzednim, jest ustalenie harmonogramu procesu rekrutacji, który obejmuje szczegółowe określenie zakresu odpowiedzialności uczestników rekrutacji, czas jej trwania, metody rekrutacji oraz związane z nią koszty⁹⁰.

Kolejnym etapem jest przyciąganie potencjalnych kandydatów do pracy, które polega na realizacji zatwierdzonego planu rekrutacji zgodnie z ustalonym harmonogramem wykonawczym⁹¹.

⁸⁵ A. Dolot, *Rola procesu rekrutacji pracowników w kształtowaniu wizerunku przedsiębiorstw*, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, nr 10/2014, s. 62.

⁸⁶ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, *op. cit.*, s. 46-47.

⁸⁷ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 436.

⁸⁸ L. Koziół, A. Piechnik-Kurdziel, J. Kopeć, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 100.

⁸⁹ Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, *Selekcja i rekrutacja. Przegląd stosowanych metod i narzędzi*, Warszawa 2016, s. 6.

⁹⁰ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 96-98.

⁹¹ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, *op. cit.*, s. 47.

Selekcja kandydatów jest oceną jego przydatności i wyborem najbardziej odpowiedniego z punktu widzenia przewidywań pełnienia danej funkcji⁹², czyli wymagań stanowiska pracy i oczekiwań pracodawcy⁹³.

W celu skutecznej rekrutacji i selekcji niezbędne jest opracowanie profilu kwalifikacyjnego dla danego stanowiska pracy. Ten profil ma za zadanie określić pożądany wizerunek przyszłego pracownika, wybrać odpowiednie kryteria oceny kandydatów oraz właściwe metody selekcji⁹⁴.

Natomiast selekcja w formie rozbudowanej procedury rozszerzonej obejmuje preselekcję kandydatów⁹⁵ (analiza otrzymanych dokumentów aplikacyjnych w tym życiorysy, listów motywacyjnych oraz wybór tych osób, które spełniają kryteria selekcyjne oraz analiza danych biograficznych), wstępny wywiad (rozmowa kwalifikacyjna z kandydatem do pracy przez osobę dokonującą selekcji)⁹⁶, badania selekcyjne (przy pomocy następujących metod i technik selekcji⁹⁷: testy medyczne, testy psychometryczne: osobowości, osiągnięć, uzdolnień, na inteligencję; symulacje; gry⁹⁸; *assessment centre*⁹⁹; praktyczny sprawdzian kompetencji kandydata; ekspertyzy grafologiczne *etc.*)¹⁰⁰, ostateczne wywiady kwalifikacyjne (wybór i porównanie najlepszych kandydatów w formie wywiadu: indywidualnego, panelowego lub komisyjnego), ostateczny wybór kandydatów¹⁰¹.

Przed zatrudnieniem wybranego kandydata w procesie rekrutacji, istnieje jeszcze kilka kluczowych czynności do przeprowadzenia. Przede wszystkim, adept musi przejść wstępne badania lekarskie i otrzymać pozwolenie na podjęcie pracy, które jest wydawane przez lekarza medycyny pracy. Ponadto, pracodawca dostarcza pracownikowi informacje dotyczące zakresu obowiązków. Nowy pracownik dostarcza działowi HR wszelkie niezbędne formalne uprawnienia oraz dodatkowe zaświadczenia o przeprowadzonych badaniach, jeśli są one

⁹² M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2011, s. 461.

⁹³ H. Król, A. Ludwicyński, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 208.

⁹⁴ T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, *op. cit.*, s. 82-83

⁹⁵ M. Hauk, *Grywalizacja w rekrutacji – pytania sytuacyjne w formie gry jako pomysł na urozmaicenie procesów selekcji kandydatów*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 2(115)/2017, s. 167.

⁹⁶ H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi... op. cit.*, s. 211.

⁹⁷ A. Branowska, *Proces doboru pracowników w przedsiębiorstwach - przegląd nowoczesnych i tradycyjnych metod selekcji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie”, nr 83/2021, s. 10–22.

⁹⁸ M. Hauk, *Grywalizacja w rekrutacji... op. cit.*, s. 165.

⁹⁹ Więcej na ten temat: S. Schlebusch, G. Roodt, *Assessment centres: unlocking people potential for growth*, South Africa 2020.

¹⁰⁰ A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 158.

¹⁰¹ Ł. Sułowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*, s. 48-49.

wymagane dla danego stanowiska. Dodatkowo, dopełnia wszelkich administracyjnych formalności związanych z procedurami kadrowymi.

1.3.2.2. Adaptacja zawodowa

Adaptacja pracownicza jest jednym z ważniejszych elementów procesu zarządzania zasobami ludzkimi¹⁰². Adaptacja społeczno-zawodowa, znana również jako aklimatyzacja, polega na zapoznaniu nowego pracownika z organizacją, zespołem i stanowiskiem pracy. Aklimatyzacja może obejmować szkolenia wprowadzające oraz udostępnienie materiałów informacyjnych, takich jak vademecum pracownika, które pomagają nowemu pracownikowi lepiej zrozumieć organizację. Ważne jest również ustalenie osoby odpowiedzialnej za wprowadzenie nowego pracownika zarówno pod względem zawodowym, jak i interpersonalnym¹⁰³. Głównym celem adaptacji społeczno-zawodowej jest zapewnienie płynnego i harmonijnego włączenia nowego pracownika do organizacji, aby mógł on łatwo zaakceptować i przyswoić swoją nową rolę społeczną. Adaptacja ma za zadanie umożliwienie pracownikowi dostosowania swoich celów do planów organizacji¹⁰⁴. Proces adaptacji składa się z następujących etapów¹⁰⁵:

– Formalne przyjęcie nowego pracownika do pracy rozpoczyna się w momencie, gdy zostaje on zatrudniony. Dział kadr jest odpowiedzialny za kompletną dokumentację związaną z nawiązaniem stosunku pracy. Pracownik otrzymuje regulamin pracy, regulamin wynagrodzenia, procedury stanowiskowe (opis stanowiska pracy) oraz kodeks etyczny. Dodatkowo, informowany jest o szkoleniach z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwpożarowych. Ten etap ma istotne znaczenie w kształtowaniu oczekiwań organizacji wobec nowego pracownika.

– Na etapie wprowadzenia adepta na stanowisko pracy kluczową rolę odgrywa bezpośredni przełożony. Jego zadaniem jest zapoznanie adepta z możliwościami rozwoju zawodowego poprzez udział w szkoleniach oraz przedstawienie realnej ścieżki kariery w organizacji. Przełożony przedstawia zakres obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności oraz oczekiwane wyniki pracy, a także obowiązujące normy i przepisy w organizacji. Udziela również facho-

¹⁰² R. Tomaszewska (red.), *Sekrety organizacji. Barwy...*, op. cit., s. 296.

¹⁰³ A. Olczak, I. Kołodziejczyk-Olczak (red.), *Leksykon zarządzania*, op. cit., s. 137.

¹⁰⁴ B. Jamka, *Dobór zewnętrzny i wewnętrzny pracowników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2001.

¹⁰⁵ Golnau W., Kalinowski M., Litwin J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 190.

wych wskazówek dotyczących sposobu realizacji zadań na danym stanowisku. Bezpośredni przełożony wyjaśnia sens pracy adepta na tym stanowisku oraz wpływ jego wyników na osiągnięcie strategicznych celów organizacji. Ponadto, zapoznaje nowego pracownika z innymi współpracownikami, wyjaśniając ich role i zakres współpracy.

– Na etapie przystosowania się adepta do pracy na konkretnym stanowisku kluczową rolę odgrywa opiekun. Jego zadaniem jest pokazywanie właściwych wzorców zachowania oraz udzielanie praktycznych wskazówek dotyczących nieformalnych zasad obowiązujących w organizacji. Ponadto, opiekun informuje nowego pracownika o relacjach międzyludzkich (sympatii, antypatii i obojętności) w organizacji. Opiekun powinien uważnie obserwować pracę adepta pod względem sposobu i tempa wykonywania zadań, używanych narzędzi oraz komunikacji z innymi współpracownikami.

– Podczas końcowego etapu adaptacji przeprowadza się ocenę nowego pracownika, która różni się od regularnej oceny okresowej. Głównym celem tej oceny jest ustalenie, czy adept jest odpowiednią osobą na zajmowanym stanowisku pracy. Ocenę przeprowadza przełożony, opierając się zazwyczaj na opinii opiekuna i innych osób w organizacji.

– Ostatnim etapem adaptacji jest podjęcie decyzji o (nie)przedłużeniu umowy o pracę przez kierownictwo na podstawie oceny adepta. Zamknięcie procesu adaptacji i ocena przydatności zawodowej obejmuje zazwyczaj rozmowę z pracownikiem na temat organizacji i pracy na danym stanowisku, omówienie wykonywania zadań i spełnienia kryteriów, sprawdzenie poziomu wiedzy pracownika o zadaniach i procedurach, omówienie trudności i problemów z wykonywaniem zadań, analizę metod pracy i relacji z innymi pracownikami, przedstawienie uwag przełożonego dotyczących umiejętności pracownika oraz ocenę jego wydajności, a także przedstawienie wniosków i oczekiwań obu stron¹⁰⁶.

Reasumując, procedura doboru nowego pracownika nie tylko obejmuje rekrutację i selekcję, ale również jego wprowadzenie do pracy. Ten proces polega na dostosowaniu adepta do wewnętrznych przepisów, warunków pracy, podstawowych zadań i obowiązków, zależności służbowych oraz kultury w organizacji¹⁰⁷. Celem tego etapu jest skuteczne zaadaptowanie nowego pracownika do środowiska pracy i zapewnienie mu niezbędnych informacji oraz wsparcia.

¹⁰⁶ A. Binda, H. Fiszer, Z. Kozak, M. Leśnikowska-Marciniak, J. Marciniak, I. Szakiewicz, *Meritum HR*, Warszawa 2018, s. 293.

¹⁰⁷ M. Król, A. Warzecha, M. Zieliński (red.), *Funkcja personalna w przedsiębiorstwie: zakres, pomiar realizacji, uwarunkowania*, Warszawa 2018, s. 25.

1.3.2.3. Rekrutacja i selekcja w sferze publicznej

Model funkcjonowania administracji wpływa na sposób zarządzania pracownikami w sferze publicznej¹⁰⁸. Istnieją w tym zakresie dwa główne modele: model zamknięty administracji (zwany również modelem kariery) korespondujący z weberowskim modelem oraz model otwarty (zwany również modelem stanowisk) odwołujący się do nowego zarządzania publicznego¹⁰⁹. Różnice między tymi modelami są szczegółowo omówione w rozdziale pod tytułem „Rekrutacja jako element polityki personalnej”.

W modelu kariery rekrutacja i selekcja pracowników sfery publicznej odbywają się według ściśle określonych procedur, opierając się wyłącznie na stanowisku w organizacji. Obsadzanie wyższych stanowisk odbywa się poprzez rekrutację endogenną i daje pierwszeństwo pracownikom z organizacji publicznej. Głównym kryterium selekcji są formalne kwalifikacje, wykształcenie oraz doświadczenie w administracji - praca w sektorze prywatnym nie jest brana pod uwagę¹¹⁰.

Natomiast w modelu otwartym administracji proces rekrutacji otwarty jest dla kandydatów z zewnątrz. Doświadczenie w sektorze prywatnym jest uznawane za wartościowe, a selekcja odbywa się na podobnych zasadach jak w firmach. Zamiast wyłącznie sformalizowanych procedur stosuje się różnorodne metody i narzędzia badające kompetencje kandydatów¹¹¹.

Uwarunkowania prawne mają istotny wpływ na proces rekrutacji w administracji publicznej, zarówno w modelu otwartym, jak i zamkniętym. Administracja działa zgodnie z przepisami prawa, które obejmują wszystkie urzędy w danej grupie (tj. administracji: państwowej, rządowej, samorządowej). Istnieją przepisy o charakterze zewnętrznym, które są obowiązujące dla wszystkich urzędów, oraz przepisy o charakterze wewnętrznym, które mogą być tworzone przez urzędy¹¹².

¹⁰⁸ W niniejszej dysertacji stosuję terminy urzędnik państwowy, urzędnik, urzędnik publiczny, pracownik sfery publicznej, pracownik sektora publicznego oraz pracownik urzędu państwowego, jako synonimy.

¹⁰⁹ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 67.

¹¹⁰ M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 17.

¹¹¹ D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 196-197.

¹¹² K. Rodzik, *Nowoczesny nabór i employer branding w administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 31-32.

Ustawy o służbie cywilnej¹¹³ i o pracownikach samorządowych¹¹⁴ stanowią podstawę rekrutacji w administracji rządowej i samorządowej. Opisują one wytyczne dotyczące całego procesu rekrutacji, od wymagań i struktury ogłoszenia po protokół końcowy¹¹⁵. Natomiast ustawa o pracownikach urzędów państwowych¹¹⁶, która dotyczy regionalnych izb obrachunkowych, nie reguluje kwestii naboru, ale określa wymagania dla urzędników państwowych.

Wszystkie te przepisy są istotne dla rekrutacji w administracji publicznej. Wymagania stawiane kandydatom do pracy w urzędach państwowych zostaną szczegółowo omówione w rozdziale dotyczącym rekrutacji, jako elementu polityki personalnej. W związku z tym, na obecnym etapie zostaną porównane tylko ogólne wymagania stawiane osobom zainteresowanym pracą w poszczególnych obszarach administracji, który wynikają z regulacji ustawowych (zobacz tabela nr 1)¹¹⁷.

Tabela 1. Wymagania prawne stawiane kandydatom w trakcie rekrutacji i selekcji w poszczególnych obszarach administracji

Lp.	Wymagania	Służba cywilna ¹¹⁸	Administracja samorządowa ¹¹⁹	Urzędy państwowe
1.	Obywatelstwo Polskie	Tak z zastrzeżeniem art. 5	Tak z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3	Tak
2.	Korzystanie z pełni praw publicznych	Tak	Tak	Tak
3.	Zdolność do czynności prawnych	-	Tak	Tak
4.	Nieskazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo (lub umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe)	Tak	Tak	Tak
5.	Odpowiednie wykształcenie	-	Co najmniej wykształcenie średnie (lub średnie branżowe)	Tak
6.	Odbycie aplikacji administracyjnej	-	-	Tak
7.	Posiadanie kwalifikacji (zawodowych) wymaganych na danym stanowisku pracy	Tak	Tak	-

¹¹³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1233 z późn. zm.).

¹¹⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

¹¹⁵ K. Rodzik, *Nowoczesny nabór i employer...*, op. cit., 31-32.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.).

¹¹⁷ K. Rodzik, *Nowoczesny nabór i employer...*, op. cit., 31-32.

¹¹⁸ Nie obejmuje stanowisk wyższych w służbie cywilnej.

¹¹⁹ Dotyczy tylko pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracy na stanowiskach urzędniczych.

8	Posiadanie stanu zdrowia pozwalającego na zatrudnienie na określonym stanowisku	-	-	Tak
9.	Nieskazitelny charakter/nieposzlakowana opinia	Tak	Tak	Tak

Źródło: Ustawa o służbie cywilnej, ustawy o pracownikach samorządowych i ustawy o pracownikach urzędów państwowych, K. Rodzik, *Nowoczesny nabór i employer...*, op. cit., 32.

Podsumowując, pozyskiwanie odpowiednich pracowników jest kluczowym procesem we współczesnych organizacjach zarówno prywatnych jak i publicznych. Skuteczne metody rekrutacji, selekcji i adaptacji kierowanej mają istotny wpływ na sukces organizacji. Staranne przeprowadzenie tych procesów przekłada się na niższą fluktuację pracowników, co z kolei przyczynia się do większej stabilności zatrudnienia i obniżenia kosztów funkcjonowania organizacji oraz ich lepszej adaptacji do istniejących warunków otoczenia. Procesy rekrutacji, selekcji i adaptacji kierowanej są kosztowne i skomplikowane, dlatego wymagają spójnego planowania i realizacji, aby w odpowiednim czasie znaleźć właściwą liczbę kompetentnych pracowników gotowych do realizowania zadań przed nimi postawionych¹²⁰.

1.3.3. Wynagradzanie

W aspekcie prawnym, wynagrodzenie odnosi się do sposobu ustalania kwoty, która przysługuje pracownikowi za wykonaną przez niego pracę¹²¹. Wynagrodzenie to forma rekompensaty, która może być w postaci pieniężnej lub innego rodzaju świadczeń, które przysługują pracownikowi za wykonaną przez niego pracę. W skład wynagrodzenia całkowitego wchodzi wynagrodzenie bezpośrednie i pośrednie, naturalne oraz nominalne¹²². Odgrywa ono istotną rolę w motywowaniu pracowników, pełniąc cztery podstawowe funkcje: motywacyjną, dochodową, kosztową i społeczną¹²³.

¹²⁰ M. Król, A. Warzecha, M. Zieliński (red.), *Funkcja personalna w przedsiębiorstwie...*, op. cit., s. 25.

¹²¹ A. Binda, H. Fiszer, Z. Kozak, M. Leśnikowska-Marciniak, J. Marciniak, I. Szakiewicz, *Meritum HR*, op. cit., s. 309.

¹²² T. Manus, M. Graham, *Creating a Total Rewards Strategy*, New York 2003.

¹²³ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

Tabela 2. Zestawienie trzech różnych klasyfikacji wynagrodzeń całkowitych vs. łącznych korzyści

Milkovich T. G., Newman M. J., Gerhard B.				Borkowska S.				Armstrong M.											
płaca zasadnicza	wynagrodzenie płacowe	wynagrodzenie całkowite	łącznie korzyści (ang. total returns)	płace stałe	płaca zasadnicza	tradycyjnie (wąsko) rozumiane wynagrodzenie / łączny dochód z pracy	wynagrodzenie całkowite	płaca zasadnicza	dośćwiadczenie zawodowe	wynagrodzenie nie finansowe (naturalne)	wynagrodzenie relacyjne	wynagrodzenie całkowite							
dodatki za wyniki				stałe dodatki	płaca za czas nieprzepracowany			doświadczenie pracownicze											
bodźce krótkoterminowe (ang. short-term incentive)				ryczałty	premie			nagrody					świadczenia pracownicze						
bodźce długoterminowe (ang. long-term incentive)				płace ruchome (np. nadwyżka akordowa)	własnościowe (opcje na akcje, akcje)			oszczędnościowe					ubezpieczeniowe	transportowe	mieszkanlowe	rekreacyjne	opłata za podróże turystyczne	zdrowotne	doradztwo finansowo-ubezpieczeniowe
Zabezpieczenie dochodu (ang. income protection)	benefity	korzyści relacyjne	łącznie korzyści (ang. total returns)	świadczenia dodatkowe (gratyfikacje)	dochody pozapłacowe	wynagrodzenie całkowite	wynagrodzenie całkowite	doświadczenie zawodowe	wynagrodzenie nie finansowe (naturalne)	wynagrodzenie relacyjne	wynagrodzenie całkowite								
równowaga pracy i życie (ang. work life balance)												ubezpieczeniowe	transportowe	mieszkanlowe	rekreacyjne	opłata za podróże turystyczne	zdrowotne	doradztwo finansowo-ubezpieczeniowe	socjalne
dodatki (ang. allowance)												ubezpieczeniowe	transportowe	mieszkanlowe	rekreacyjne	opłata za podróże turystyczne	zdrowotne	doradztwo finansowo-ubezpieczeniowe	socjalne
status i uznanie	korzyści relacyjne											łącznie korzyści (ang. total returns)	łącznie korzyści (ang. total returns)	świadczenia dodatkowe (gratyfikacje)	dochody pozapłacowe	wynagrodzenie całkowite	wynagrodzenie całkowite	doświadczenie zawodowe	wynagrodzenie nie finansowe (naturalne)
stabilność pracy		ubezpieczeniowe	transportowe	mieszkanlowe	rekreacyjne	opłata za podróże turystyczne	zdrowotne	doradztwo finansowo-ubezpieczeniowe	socjalne										
wyzwania w pracy		ubezpieczeniowe	transportowe	mieszkanlowe	rekreacyjne	opłata za podróże turystyczne	zdrowotne	doradztwo finansowo-ubezpieczeniowe	socjalne										
możliwości rozwoju		ubezpieczeniowe	transportowe	mieszkanlowe	rekreacyjne	opłata za podróże turystyczne	zdrowotne	doradztwo finansowo-ubezpieczeniowe	socjalne										

Źródło: P. Sedlak, *Możliwość kształtowania percepcji... op. cit.*, s. 25.

Funkcja motywacyjna wynagrodzeń polega na kształtowaniu zachowań i postaw pracowników zgodnie z oczekiwaniami pracodawcy. Siła motywacyjna wynagrodzenia zależy od jego wysokości, struktury wewnętrznej i powiązania z wynikami pracy. Wynagrodzenie daje organizacji możliwość wpływania na pracowników, ale także kształtowania wizerunku jako pracodawcy. Wynagrodzenia pełnią również funkcję dochodową, będąc podstawowym źródłem utrzymania pracowników. Przychody z wynagrodzenia pozwalają pracownikom zaspokajać ich potrzeby. Jednocześnie, wynagrodzenia są ważnym elementem kosztów pracy dla organizacji, wpływając na jego konkurencyjność na rynku¹²⁴.

Ponieważ pracownicy są zainteresowani funkcją dochodową wynagrodzeń, a menedżerowie reprezentujący interesy organizacji koncertują się na funkcji kosztowej, system płac w przedsiębiorstwie często stanowi kompromis między tymi dwiema grupami interesariuszy.

¹²⁴ *Ibid.*, s. 75-76.

System wynagrodzeń buduje relacje między pracownikami, grupami zawodowymi, przełożonymi i podwładnymi, a także między kierownictwem, a organami przedstawicielskimi pracowników w ten sposób wpływa na kulturę organizacyjną, pełniąc funkcję społeczną¹²⁵.

System wynagradzania w organizacji korzysta z różnych podsystemów i technik, takich jak podsystem kadrowy, wartościowania pracy, normowania pracy oraz podsystemy informacyjno-informatyczne, które wspomagają jego funkcjonowanie. Ponadto, system wynagrodzeń jest ściśle powiązany z zarządzaniem kompetencjami, rozwojem zawodowym i systemem awansów. To oznacza, że sposób, w jaki pracownicy są wynagradzani, zależy od ich umiejętności i kompetencji, a także od ich możliwości rozwoju i awansu w organizacji. Wszystkie te elementy są integralną częścią systemu wynagradzania i mają na celu zapewnienie sprawiedliwego i efektywnego zarządzania wynagrodzeniami w organizacji¹²⁶.

Jednym z elementów systemu wynagrodzeń jest wynagrodzenie całkowite, które może składać się z: płacy stałej, bodźców krótkoterminowych, bodźców długoterminowych i świadczeń dodatkowych¹²⁷.

Płaca stała składa się z podstawowej stawki płacowej określonej w tabeli płac oraz dodatków, które są gwarantowane pracownikowi na podstawie przepisów prawa, na przykład za pracę w nadgodzinach, nocą lub w warunkach szkodliwych dla zdrowia. Płaca ta jest zapewniona pracownikowi przez cały okres zatrudnienia lub do momentu zmiany warunków umowy¹²⁸.

Natomiast umownie uznaje się, iż składniki wynagrodzenia, jakie pracownik uzyskuje na mniej niż rok, które są zależne od efektów pracy to bodźce krótkoterminowe (zwane również bodźcami krótkookresowymi) takie jak: premie, nagrody, prowizje i inne płace ruchome na przykład nadwyżka akordowa¹²⁹.

Bodźce długoterminowe (zwane również bodźcami długookresowymi czy bodźcami odroczonymi), takie jak własnościowe (opcje na akcje), finansowe (w tym efektywnościowe), oszczędnościowe i system specjalnych ubezpieczeń społecznych – mają sprawić, że pracownik będzie koncentrował się na długookresowych efektach pracy (okres dłuższy niż rok, zobacz rysunek nr 2).

¹²⁵ T. Oleksyn, *Zarządzania zasobami ludzkimi...*, op. cit.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ S. Borkowska, *Skuteczne strategie wynagrodzeń - tworzenie i zastosowanie*, Warszawa 2012, s. 15-22.

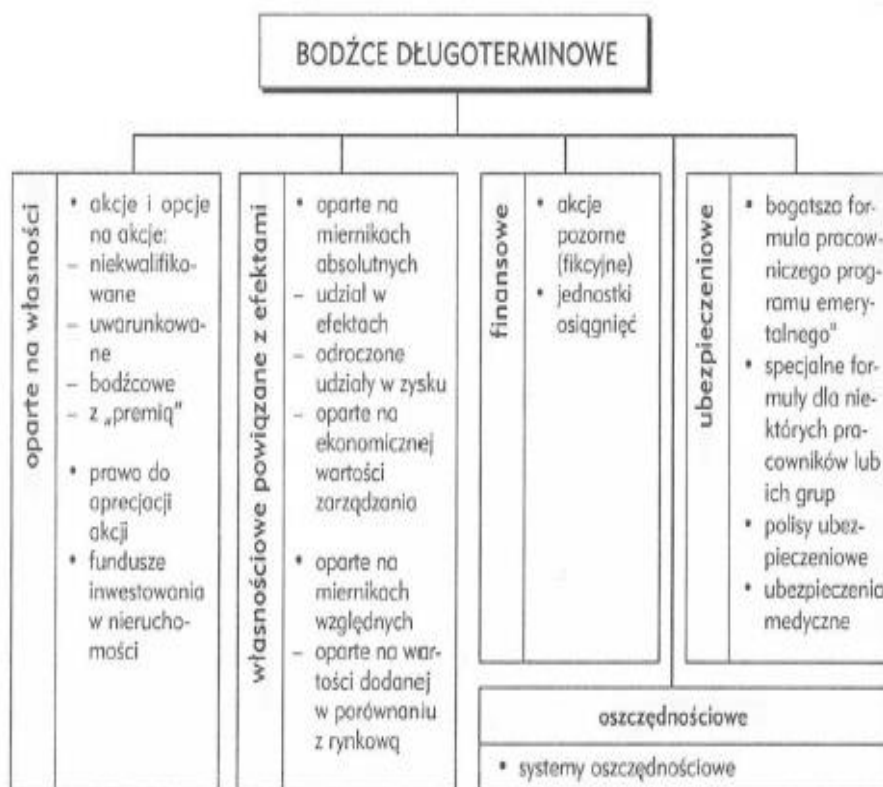
¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ T. Milkovich, M. Newman, B. Gerhart, *Compensation*, Singapore 2011.

Ostatnim składnikiem wynagrodzenia całkowitego stanowią świadczenia dodatkowe (zwane także gratyfikacjami), które mają charakter względnie stały i oferowane są dobrowolnie przez pracodawcę. Finansowane są one przez niego w całości lub w części¹³⁰. Do tego rodzaju świadczeń należą gratyfikacje takie jak: świadczenia transportowe (np. samochód służbowy lub bezpłatne miejsca parkingowe), świadczenia mieszkaniowe (np. pokrycie kosztów czynszu lub remontu mieszkania), świadczenia rekreacyjne (np. karnety na siłownię), pokrycie kosztów podróży turystycznych pracownika, świadczenia zdrowotne (np. pakiet medyczny), świadczenia komunikacyjne (np. pokrycie kosztów Internetu) oraz specjalne odprawy¹³¹.

Bodźce krótkoterminowe (takie jak nagroda czy premia) i długoterminowe (takie jak: dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, dodatek służbowy, dodatek funkcyjny) oraz system taryfowy (tabela zaszeregowania stanowisk, taryfikatory kwalifikacyjne, tabele płac, siatka płac) zostaną szerzej omówione w rozdziale 6.

Rysunek 2. Rodzaje bodźców długoterminowych



Źródło: S. Borkowska, *Skuteczne strategie wynagrodzeń*, op. cit., s. 370.

¹³⁰ T. Oleksyn, *Praca i płaca w zarządzaniu*, op. cit., s. 12.

¹³¹ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 372.

Wynagrodzenie całkowite oraz jego składniki nie są jednoznacznie zdefiniowane w literaturze przedmiotu. Większość autorów (S. Borkowska, T. Milkovich, M. Newman, B. Gerhart) wymienia bodźce długoterminowe i krótkoterminowe, jako składniki wynagrodzenia całkowitego¹³². Ponadto, M. Armstrong nadaje najszersze znaczenie wynagrodzeniu całkowitemu, równoważąc je z tzw. łączną korzyścią, jak rozumieją pojęcie to T. Milkovich, M. Newman, B. Gerhart. W swojej definicji M. Armstrong uwzględnia nie tylko wynagrodzenie transakcyjne (czyli materialne wynikające z umowy między pracodawcą a pracownikiem, takie jak płace i świadczenia), ale także wynagrodzenie relacyjne (czyli niematerialne związane z nauką, rozwojem i zdobywaniem doświadczenia)¹³³. Natomiast S. Borkowska nie bierze pod uwagę tej ostatniej kategorii analizując wynagrodzenie całkowite.

Podsumowując, osoba odpowiedzialna za ustalanie polityki wynagrodzeń w organizacji tworzy różne składniki wynagrodzenia, które są dostosowane do unikalnych cech i potrzeb danej organizacji. Nie wszystkie elementy składników wynagrodzenia można przyporządkować do konkretnych modułów wynagrodzenia. Niemniej jednak, najważniejszym atutem każdego składnika jest to, że powinien być motywujący dla pracowników w ramach systemu wynagrodzeń.

1.3.4. Motywowanie

Motywowanie pracowników w organizacji jest kluczowym zadaniem menadżerów, które stanowi jedną z najważniejszych funkcji zarządzania zasobami ludzkimi. Jednakże, jest to wyzwanie, ponieważ wymaga zrozumienia i spełnienia indywidualnych oczekiwań pracowników o różnych osobowościach w taki sposób, aby przyczyniały się one do efektywnego rozwoju organizacji¹³⁴. Warto dodać, iż motywowanie jest pojęciem polisemantycznym¹³⁵, a jego przykładowe definicje to:

- zbiór sił powodujących, że ludzie zachowują się w określony sposób¹³⁶,
- proces kierowniczy polegający na wpływaniu na zachowania ludzi z uwzględnieniem wiedzy o tym, co powoduje takie postępowanie¹³⁷,

¹³² P. Sedlak, *Możliwość kształtowania percepcji...*, op. cit., s. 26.

¹³³ M. Armstrong, *Zarządzanie wynagrodzeniami*, Warszawa 2015, s. 44.

¹³⁴ W. Kozłowski, *Zarządzanie motywacją pracowników*, Warszawa 2022, s. 14.

¹³⁵ A. Koźmiński, W. Piotrowski, (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 315.

¹³⁶ R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2022, s. 518.

- takie wpływanie na innych, by poruszali się w pożądanym przez nas kierunku¹³⁸,
- zespół oddziaływań, zmierzających do zwiększenia zaangażowania pracowników w kierunku realizacji celów, misji, wizji organizacji oraz wzrostu efektywności ich pracy, z wykorzystaniem motywatorów, czyli środków motywacyjnego oddziaływania¹³⁹.

Wszystkie te definicje podkreślają, że motywowanie polega na wpływaniu na zachowanie człowieka za pomocą bodźców, które przekształcają się w motywy skłaniające do działania. A zatem motyw jest stanem psychicznym pracownika wywołanym przez bodziec, który wyrażony jest przez dążenia, aspiracje, instynkty, popędy i potrzeby¹⁴⁰. Przy opisie indywidualnych potrzeb pracownika można odwołać się do teorii, które próbują wyjaśnić podstawy motywowania ludzi. Powszechnie teorie motywacji¹⁴¹, dzieli się na dwie grupy (tak przykładowo: J. Woźniak¹⁴², Z. Sekuła¹⁴³, W. Kozłowski¹⁴⁴, P. Sedlak¹⁴⁵, M. Armstrong¹⁴⁶, T. Oleksyn¹⁴⁷, A. Pochtowski¹⁴⁸, J. Shields¹⁴⁹, J. Stoner, C. Wankel¹⁵⁰)

- treści (potrzeb): teoria hierarchii potrzeb¹⁵¹, dwuczynnikowa teoria (zwana także teorią zadowolenia i niezadowolenia z pracy), teoria ERG (zwana też teorią potrzeb)¹⁵², teoria potrzeb wyższego rzędu (zwana także teorią potrzeb uzyskiwania osiągnięć czy teorią trychotomii potrzeb) i dwuczynnikowa teoria motywacji (zwana też dwuczynnikową teorią potrzeb);
- procesu (poznawcze): teoria wartości oczekiwanej (zwaną też teorią oczekiwań), teoria wzmocnień (zwaną też teorią uwarunkowania instrumentalnego), teoria sprawiedliwości, teoria wyznaczania celów.

¹³⁷ J. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*. Warszawa 2011, za: K. Górską-Marchewką, E. Ryszką, *Motywatory jako instrument kierowania...*, op. cit., s. 29.

¹³⁸ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzi*, op. cit., s. 211.

¹³⁹ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 433.

¹⁴⁰ W. Kozłowski, *Zarządzanie motywacją pracowników*, op. cit., s. 14.

¹⁴¹ P. Sedlak, *Możliwość kształtowania percepcji...*, op. cit., s. 60.

¹⁴² J. Woźniak, *Współczesne systemy motywacyjne*, Warszawa 2012, s. 28-50.

¹⁴³ Z. Sekuła, *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Warszawa 2010, s. 11, 18, 29.

¹⁴⁴ W. Kozłowski, *Motywowanie pracowników w organizacji*, Warszawa 2021.

¹⁴⁵ P. Sedlak, *Możliwość kształtowania percepcji...*, op. cit., s. 60.

¹⁴⁶ M. Armstrong, *Zarządzanie wynagrodzeniami*, Warszawa 2015, s. 111-121.

¹⁴⁷ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

¹⁴⁸ A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit.

¹⁴⁹ J. Shields, *Managing Employee Performance and Reward*, Cambridge 2020, s. 19.

¹⁵⁰ J. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, op. cit., s. 428-430.

¹⁵¹ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006, s. 44.

¹⁵² S. Dobelniece, A. Tribis, *Motivating factors in the profession of social work in Latvia*, „Economic Science for Rural Development Conference Proceedings”, nr 57/2023, s. 367–375.

Badacze potrzeb w kontekście ZZL opierają się na następującym schemacie motywacyjnym: pracownik ma potrzeby, które muszą zostać zaspokojone, aby osiągnąć wydajność¹⁵³. Innymi słowy, gdy pracownik zrealizuje swoje potrzeby, odczuwa wydajność, co z kolei wpływa na efektywność organizacji. Ten mechanizm pokazuje związek między potrzebami pracownika a efektywnością organizacji. Modele potrzeb podkreślają znaczenie zrozumienia endogennych czynników człowieka i priorytetów, które mają decydujący wpływ na jego zachowanie¹⁵⁴. Dlatego istnieje potrzeba zdefiniowania i zarządzania potrzebami człowieka poprzez określenie priorytetów i uwarunkowań, które wpływają na te potrzeby. Ważnym elementem, oprócz przeprowadzenia analizy, jest umiejętność zaspokojenia potrzeb pracowników, które ewoluują i zmieniają się wraz z uwarunkowaniami organizacyjnymi, aspiracjami i oczekiwaniami pracowników wobec pracy, które również zmieniają się w czasie. Pracownicy w organizacji będą dążyć do maksymalnego zaspokojenia swoich potrzeb poprzez swoje zachowanie¹⁵⁵.

Do drugiej grupy teorii (poznawczych) należy zaliczyć teorię wyznaczania celów. Według teorii E.A. Locka, pracownicy są motywowani do działania poprzez ustalanie celów, które są akceptowane i realistyczne do osiągnięcia. Wsparcie i informacja zwrotna od menadżerów odgrywają ważną rolę w tej teorii¹⁵⁶.

Natomiast teoria sprawiedliwego nagradzania J. Adamsa bazuje na tym, że motywacja do działania wynika z porównania własnego wkładu w pracę i otrzymanych wynagrodzeń z innymi osobami, które są układem odniesienia dla jednostki. Jeśli jednostka uważa, że jest niesprawiedliwie traktowana w porównaniu do innych, będzie dążyć do zmniejszenia tego poczucia niesprawiedliwości poprzez modyfikację swojego zachowania¹⁵⁷.

Teoria wzmocnień F. Skinnera sugeruje, że ludzie uczą się zachowań na podstawie swoich wcześniejszych doświadczeń (autopsji), które zdobywają w swoim miejscu pracy. Oznacza to, że poprzez odpowiedni system wzmocnień można wpływać na modyfikację zachowań pracowników. Innymi słowy, jeśli odpowiednio nagradza się pożądane zachowania, to istnieje

¹⁵³ L. Kozioł, *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa 2006, s. 60.

¹⁵⁴ Z. Sekuła, *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Warszawa 2010, s. 18-28.

¹⁵⁵ W. Kozłowski, *Motywowanie pracowników w organizacji*, Warszawa 2021, s. 33-34.

¹⁵⁶ Ż. Nejman, *Metodyka modelowania systemów...*, op. cit. s. 36-37.

¹⁵⁷ P. Sedlak, *Możliwość kształtowania percepcji...*, op. cit., s. 70-71.

większe prawdopodobieństwo, że będą one powtarzane, podczas gdy niepożądane zachowania mogą być hamowane poprzez zastosowanie kar lub brak nagród¹⁵⁸.

Modele procesu zarządzania motywacją pracowników mają szerszy zakres analizy niż grupa teorii potrzeb¹⁵⁹. Ponadto, mechanizmy badane w kontekście teorii procesu są bardzo złożone¹⁶⁰. W tych modelach potrzeby są jednym z elementów analizy. Głównym założeniem jest, że zachowanie pracowników jest determinowane zarówno przez czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne¹⁶¹. Modele zakładają, że pracownicy różnią się pod względem odczuwanych potrzeb, celów i hierarchii wartości, wybierając sposób zachowania na podstawie zindywidualizowanej oceny wartości nagrody i stopnia zaspokojenia potrzeb, przy uwzględnieniu określonych czynników egzogennych¹⁶².

Reasumując, w modelach procesu i potrzeb stosuje się następujący schematy motywacyjny (zob. tabela nr 5):

Tabela nr 5. Elementy schematu motywacyjnego w modelu potrzeb i procesu

Modele	Elementy schematu motywacyjnego
Potrzeb	pracownik < zaspokojenie potrzeb < zadowolenie < wydajność
Procesu	potrzeby < wydajność < nagroda < zaspokojenie potrzeb < zadowolenie

Źródło: W. Kozłowski, *Motywowanie pracowników w organizacji*, op. cit., s. 33, 51.

Motywowanie jest nieodłącznie związane z podejmowaniem działań teleologicznych, na które składają się trzy kluczowe aspekty motywacji: cel (czyli do czego dąży dana osoba), wysiłek (danej osoby odzwierciedla jej zaangażowanie i wkład w działania) oraz wytrwałość (czyli jak długo nie poddaje się i utrzymuje wysiłek)¹⁶³.

Motywacja jest wynikiem procesu, który rozpoczyna się w momencie, gdy zauważamy różnicę między naszym obecnym stanem a tym, do którego aspirujemy. Wtedy oceniamy nasze zasoby i możliwości, na podstawie, których określamy środki i cele¹⁶⁴. Aby proces mo-

¹⁵⁸ A. Poczłowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 237.

¹⁵⁹ Z. Sekuła, *Motywowanie do pracy...*, op. cit., s. 18-28.

¹⁶⁰ Z. Seukła, *Struktura wynagradzania pracowników*, Warszawa 2013.

¹⁶¹ W. Kozłowski, *Motywowanie pracowników w organizacji*, op. cit., s. 51.

¹⁶² W. Kozłowski, *Zarządzanie motywacją pracowników*, op. cit.

¹⁶³ J. Arnold, C. Cooper, I. Robertson, *Work psychology: Understanding human behavior in the workplace*, London 2020, s. 245.

¹⁶⁴ Z. Nieckarz, *Psychologia motywacji w organizacji*, Warszawa 2011, s. 21.

tywacji mógł się rozpocząć, musi istnieć potrzeba. Kiedy człowiek reaguje na tę potrzebę, poszukuje sposobów jej zaspokojenia. Innymi słowy: fenomen potrzeb steruje ludzkimi zachowaniami. Gdy człowiek osiąga swój cel, przestaje działać bodziec, czyli przyczyna, która wpływa na jego pobudzenie. Zakończenie działania bodźca prowadzi do wyeliminowania motywu działania, czyli czynnika psychologicznego, który warunkuje celowe działanie człowieka¹⁶⁵.

Motywacja do pracy jest wynikiem stymulowania pracowników przez ich przełożonych. Dlatego organizacja tworzy warunki, w których za pomocą różnych bodźców (zarówno materialnych, jak i niematerialnych) oraz możliwości nauki i rozwoju, pracownicy i kierownicy mogą osiągnąć wysoki poziom motywacji¹⁶⁶. Taka perspektywa pozwala wyróżnić cztery rodzaje motywacji:

- wewnętrzną (to rodzaj motywacji, który pochodzi bezpośrednio od samego pracownika. Wynika ona z endogennej chęci wykonania zadań z zaangażowaniem, czerpania satysfakcji z pracy oraz dążenia do rozwoju. Jest to istotne, ponieważ taka motywacja sprawia, że pracownik identyfikuje się z organizacją i zwiększa swoją efektywność w wykonywaniu obowiązków)¹⁶⁷;

- zewnętrzną (polega na stosowaniu różnych bodźców i nagród, takich jak podwyżki płac, pochwały, awanse, kary, działania dyscyplinarne, w celu motywowania pracowników. Decydującą rolę w jakości wykonywanej pracy mają trzy grupy potrzeb. Pierwsza grupa to potrzeby związane z samookreśleniem i samospelnieniem, które można osiągnąć poprzez pracę o wysokiej jakości. Druga grupa to potrzeby związane z utrzymaniem kontroli nad własną sytuacją, niezależnością finansową i zabezpieczeniem przed zagrożeniami. Trzecia grupa to potrzeby znaczenia związane z poczuciem własnej wartości, które są realizowane poprzez uczestnictwo w organizacji, której cele są uznawane za ważne)¹⁶⁸;

- pozytywną (występuje, gdy menadżer tworzy warunki sprzyjające większemu zaspokojeniu potrzeb pracownika, na przykład poprzez oferowanie możliwości awansu zawodowego)¹⁶⁹;

¹⁶⁵ Ż. Nejman, *Metodyka modelowania systemów...*, op. cit., s. 17.

¹⁶⁶ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 54.

¹⁶⁷ K. Górską-Marchewka, E. Ryszka, *Motywatory jako instrument kierowania kadrą bibliotek. Wyniki badań ankietowych w województwie śląskim*, „Zarządzanie Biblioteką”, nr 1/2019, s. 30.

¹⁶⁸ J. Penc, *Role i umiejętności menedżerskie: sekrety sukcesu i kariery*, Warszawa 2005, s. 244.

¹⁶⁹ W. Kozłowski, *Zarządzanie motywacją pracowników*, op. cit., s. 15.

– negatywną (opiera się na wywoływaniu strachu i lęku, które pobudzają do pracy poprzez tworzenie poczucia zagrożenia, na przykład groźbą zwolnienia z pracy)¹⁷⁰.

W literaturze przedmiotu wyróżniana się 4 rodzaje motywacji, które w praktyce ZZL występują jednocześnie. Motywacja pozytywna skłania pracowników do większego zaangażowania i wysiłku w celu osiągnięcia sukcesu zawodowego. Jednocześnie, motywacja negatywna może pojawić się w postaci obaw przed niepowodzeniem, co może wpływać na poziom motywacji wewnętrznej przy kolejnych próbach podjęcia się podobnego zadania.

Warto również zwrócić uwagę na inne czynniki motywujące pracowników w sektorze publicznym i prywatnym. W przypadku pracowników służb publicznych istnieje tzw. *public service motivation* – dalej również zwany jako PSM¹⁷¹. Według tej koncepcji, niektórzy pracownicy administracji są głęboko motywowani przez możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie kształtowania polityk publicznych oraz często utożsamiają się z nimi. Urzędnicy kierujący się PSM dążą do służenia interesowi publicznemu, działania na rzecz sprawiedliwości społecznej oraz wykazywania postawy patriotycznej¹⁷².

Ponadto, część pracowników sfery publicznej wykazuje silniejsze poczucie służby społeczeństwu niż pracownicy firm. Urzędnicy są bardziej motywowani wewnętrznie, a nie zewnętrznie. PSM, która skupia się na altruistycznych i prospołecznych zachowaniach, odgrywa kluczową rolę w osiąganiu pozytywnych wyników zarówno na poziomie jednostki, jak i organizacji¹⁷³. PSM jest interesującym narzędziem badawczym, ponieważ umożliwia zgłębianie unikalnych motywacji pracowników sektora publicznego, co ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia ich postaw, zachowań i wpływu na funkcjonowanie organizacji publicznych.

Podsumowując, motywowanie stanowi fundamentalny wymiar zarządzania zasobami ludzkimi. Jest to wyzwanie dla menedżerów, którzy muszą znaleźć skuteczne sposoby kierowania pracownikami i tworzenia odpowiednich warunków psychofizycznych, aby wykorzystać nieograniczone zasoby ludzkiego potencjału. W procesie motywowania należy uwzględnić przestrzeganie określonych zasad ZZL we wszystkich obszarach, takich jak system ocen, system awansów, system szkoleń i system wynagradzania. Motywacja pracowników jest kluczowym czynnikiem sukcesu organizacji. Zadowolony pracownik, który identyfikuje się z or-

¹⁷⁰ P. Sedlak, *Możliwość kształtowania percepcji...*, op. cit., s. 53.

¹⁷¹ W. Zieliński, *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 6 /2010, s. 34.

¹⁷² K. Mrocza, *Wpływ polityki zarządzania...*, op. cit., s. 95.

¹⁷³ W. Zieliński, *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi”, nr 3-4 /2010, s. 29.

ganizacją i ceni swoją pracę, jest efektywny, zaangażowany, wydajny i lojalny wobec pracodawcy¹⁷⁴.

1.3.5. Ocena i rozwój

Poszczególne funkcje zarządzania zasobami ludzkimi realizowane są poprzez ocenę pracowników. Na każdym z tych etapów dokonuje się analizy i oceny umiejętności, kompetencji i osiągnięć pracowników w celu podejmowania odpowiednich decyzji personalnych.

Wszystkie organizacje, niezależnie od swojego rodzaju i rozmiaru, przeprowadzają oceny pracowników. Polegają one na wydaniu opinii na temat wyników pracy, zachowań oraz postaw i cech osobowych kluczowych z punktu widzenia ustalonych celów i misji organizacji¹⁷⁵. Warto dodać, że ocenianie pracy pracowników odbywa się w odniesieniu do innych interesariuszy wewnętrznych organizacji lub ustalonego wzorca¹⁷⁶. Istotne jest ocenianie konkretnych aspektów związanych z pracą, a nie samej osoby. Rezultatem procesu oceny jest sąd wartościujący wywołujący stany afektywne¹⁷⁷.

Proces oceniania pracowników powinien zostać zorganizowany w taki sposób, że różne jego elementy są wzajemnie powiązane i mają wpływ na siebie nawzajem. Istotne jest stworzenie spójnego systemu, w ramach którego oceny poszczególnych aspektów pracy mają konsekwencje zarówno dla ogólnej oceny, jak i dla dalszego rozwoju pracownika.

Celem systemu ocen pracowniczych jest dostarczenie pracodawcy informacji o pracownikach oraz przekazanie informacji zwrotnej w zakresie osiągnięć i sposobu wykonywania zadań w celu zwiększenia efektywności ZZL. Oceny pracownicze są podstawą do tworzenia systemu motywacyjnego, który obejmuje różnicowanie wynagrodzeń (zwłaszcza ich części zmiennej), awansowanie i degradację pracowników, planowanie ścieżek kariery oraz rozwoju pracowników poprzez dobór, tematykę i formę szkoleń¹⁷⁸. W związku z tym, system ocen pracowników powinien stanowić integralną część polityki personalnej organizacji. Oznacza to, że oceny powinny być zgodne z celami i wartościami organizacji oraz współgrać z pozostałymi procesami HR.

¹⁷⁴ W. Kozłowski, *Motywowanie pracowników w organizacji*, op. cit., s. 7.

¹⁷⁵ A. Binda, H. Fiszer, Z. Kozak, M. Leśnikowska-Marciniak, J. Marciniak, I. Szakiewicz, *Meritum HR*, op. cit., s. 710.

¹⁷⁶ H. Król, H., A. Ludwicyński, A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 275.

¹⁷⁷ J. Dzieńdziora, *Ocenianie pracowników...*, op. cit., s. 35.

¹⁷⁸ A. Olczak, I. Kołodziejczyk-Olczak (red.), *Leksykon zarządzania*, op. cit., s. 139.

W literaturze dotyczącej oceniania pracowników można wyróżnić różne klasyfikacje celów tego procesu. Według D. Steward, istnieją trzy główne cele ocen: korekcyjny, stabilizujący i rozwojowy¹⁷⁹. Celem korekcyjnym oceniania jest identyfikowanie błędów i nieprawidłowych wzorców zachowań pracowników w celu ich poprawy i eliminacji. Ocena ma na celu skorygowanie niedoskonałości i pomoc pracownikom w poprawie działań na rzecz organizacji.

Celem stabilizującym jest potwierdzenie i utwierdzenie pracownika w przekonaniu, że wykonuje swoje obowiązki poprawnie. Ocena ma na celu utrzymanie pewności siebie u ocenianego pracownika, która przyczynia się do utrzymania pozytywnego stylu pracy i poczucia sensu w wykonywanych zadaniach. Celem rozwojowym oceniania jest określenie przyszłych celów i standardów wydajności pracy przez osobę dokonującą oceny. Ocena ma na celu wsparcie rozwoju pracownika, poprzez identyfikację obszarów, w których można poprawić jego umiejętności i osiągnięcia, oraz ustalenie celów i planów rozwoju¹⁸⁰.

Wszystkie te cele mają na zadanie poprawę osiągnięć pracowników, ale różnią się pod względem skupienia na błędach, utrzymaniu stabilności lub rozwoju.

H. Steinmann i G. Schreyogg podzielił cele oceniania na dwie kategorie: organizacyjne i psychospołeczne. Cele organizacyjne odnoszą się do sposobów, jak organizacja wykorzystuje wyniki ocen, aby doskonalić swoje procesy i osiągać wyznaczone cele. Natomiast cele psychospołeczne dotyczą przekazywania informacji zwrotnych między przełożonymi a podwładnymi oraz wykorzystywania ocen jako narzędzia motywacyjnego dla pracowników. W ten sposób buduje się relacje i motywuje pracowników do lepszej pracy¹⁸¹.

W zależności od ustalonych celów, oceny okresowe są przeprowadzane w zróżnicowanej częstotliwości tj.: co trzy miesiące, co pół roku lub co rok. Ważne jest zachowanie umiaru w częstotliwości przeprowadzania ocen, żeby uniknąć nadmiernych kosztów. Zbyt częste oceny okresowe mogą też utrudnić osiągnięcie zamierzonych celów, na przykład uzupełnienie brakujących kwalifikacji przez pracownika na określonym stanowisku. Dodatkowo, wielokrotne oceny okresowe w krótkich odstępach czasu mogą być uciążliwe i czasochłonne zarówno dla pracowników, jak i dla osób odpowiedzialnych za przeprowadzanie ocen. Z drugiej

¹⁷⁹ D. Steward, *Praktyka kierowania*, op. cit., s. 250.

¹⁸⁰ J. Dzieńdziora, *Ocenianie pracowników. Ujęcie...*, op. cit., s. 35.

¹⁸¹ *Ibid.*

strony, zbyt rzadkie oceny okresowe, przeprowadzane rzadziej niż raz w roku, uniemożliwiają skuteczne monitorowanie rozwoju pracowników i wprowadzanie odpowiednich korekt¹⁸².

Najczęściej stosowane kryteria oceny pracowników to kryteria osobowościowe, behawioralne, efektywnościowe i kwalifikacyjne¹⁸³. Kryteria osobowościowe koncentrują się na zależności między osobowością pracownika a wymaganiami stanowiska. Są one szczególnie istotne przy rekrutacji na stanowiska kierownicze. Kryteria behawioralne służą ocenie zachowania pracowników i obejmują specyficzne wzorce zachowań niezbędne do efektywnego wykonywania zadań. Kryteria efektywnościowe opierają się głównie na wynikach osiągniętych przez pracowników i są zazwyczaj uważane za najbardziej sprawiedliwe wskaźniki oceny. Kryteria kwalifikacyjne służą do oceny wiedzy i umiejętności pracowników nabytych w trakcie nauki lub pracy. Są one często wykorzystywane przy ocenie kandydatów na konkretne stanowiska.

W ramach systemu ocen należy również wyróżnić techniki oceniania, czyli narzędzia, które pomagają w dokładnej i obiektywnej ocenie pracowników. Wśród tych technik można wymienić:

- zwykły zapis – polega na udzielaniu odpowiedzi na pytania otwarte dotyczące pracownika. Ta technika pozwala na wszechstronną ocenę, ale może być subiektywna.
- technika wydarzeń krytycznych – polega na rejestrowaniu sukcesów i porażek pracowników. Dzięki temu można dokonać obiektywnej oceny i zidentyfikować mocne i słabe strony.
- porównanie ze standardami – polega na porównaniu osiągniętych wyników z ustalonymi standardami. Ta technika umożliwia obiektywizację oceny, ale dotyczy tylko pracy, która da się kwantyfikować.
- porównanie parami – polega na zestawieniu pracowników w parach według jednego kryterium oceniania. Ta technika ułatwia ocenę w grupach o niewielkiej liczebności.
- ranking – polega na szeregowaniu pracowników od najlepszego do najgorszego. Jest to prosta technika oceniania, ale może być czasochłonna przy większej liczbie pracowników.

¹⁸² W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 335.

¹⁸³ M. Sidor-Rządkowska, *Kompetencyjne systemy ocen pracowników: przygotowanie, wdrażanie i integrowanie z innymi systemami ZZL*, Warszawa 2020, s. 40.

– portfolio personalne – polega na gromadzeniu dokumentacji dotyczącej osiągnięć i rozwoju pracownika. Ta technika umożliwia kompleksową ocenę, ale wymaga systematycznego zbierania i analizowania informacji¹⁸⁴.

– metoda 360° – polega na zbieraniu ocen od różnych osób, takich jak przełożeni, pracownicy, współpracownicy i klienci, następnie podsumowywanych w jedną ocenę końcową¹⁸⁵.

– metoda zarządzania przez cele – polega na wspólnym ustalaniu celów i zadań przez pracownika i jego przełożonego, a ocena opiera się na ocenie stopnia ich realizacji.

– *assessment centre* – to kompleksowa metoda oceniania, która polega na badaniu małych grup pracowników przez kilka dni w warunkach odizolowania od codziennej pracy.

Współczesne organizacje prywatne i publiczne mają do dyspozycji różnorodne techniki oceniania personelu, które można dostosować do konkretnych potrzeb i celów oceny. Innymi słowy, każda z wyżej wymienionych technik ma swoje walory i mankamenty, dlatego ważne jest odpowiednie dobranie technik w zależności od celu oceny i charakterystyki ocenianego personelu.

Właściwe określenie i wybór celu, kryteriów oraz technik oceniania stanowi istotny element w zarządzaniu zasobami ludzkimi, ponieważ pozwala efektywnie i precyzyjnie dobrać do organizacji odpowiedni kapitał ludzki¹⁸⁶.

1.3.6. Zwolnienia monitorowane

Alokację zasobów ludzkich można podzielić na trzy kluczowe etapy: pozyskanie zasobów z poza organizacji, alokacja w jej ramach oraz odejście pracowników¹⁸⁷. Ostatni etap ZZL może nastąpić w wyniku dobrowolnego odejścia pracownika do innej organizacji¹⁸⁸, zwolnienia, wygaśnięcia umowy o pracę lub przejścia na emeryturę¹⁸⁹.

Pracownicy coraz częściej są zwalniani przymusowo z powodu racjonalizacji zatrudnienia i zaostrzenia procedur dyscyplinarnych. Procedury te są najczęściej stosowane w przypadku

¹⁸⁴ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 81-85.

¹⁸⁵ M. Sidor-Rządkowska, *Kształtowanie nowoczesnych systemów ocen pracowników*, Warszawa 2016, s. 120.

¹⁸⁶ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, op. cit., s. 29.

¹⁸⁷ H. Król, A. Ludwiczński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit.

¹⁸⁸ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 283.

¹⁸⁹ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 527-531.

nagannego zachowania lub niespełnienia wymagań pracodawcy. Natomiast racjonalizacja zatrudnienia polega zazwyczaj na ewolucyjnym dostosowaniu wielkości i struktury zatrudnienia do obiektywnych potrzeb organizacji, jak i na doprowadzeniu do większej zgodności treści pracy z możliwościami, zainteresowaniami i aspiracjami pracowników¹⁹⁰. W związku z tym, organizację poszukują narzędzi, takich jak *outplacement*, które pomogą w poprawieniu wizerunku organizacji jako pracodawcy, któremu warto zaufać pomimo redukcji personelu¹⁹¹.

Outplacement to program monitorowanego zwolnienia (zwany także programem adaptacji zawodowej, aktywizacji zawodowej, kontynuacji kariery), którego zadaniem jest pomóc zwalnianym pracownikom w znalezieniu nowej pracy poprzez doradztwo oraz szkolenia i wsparcie w określeniu aktualnych celów dalszej kariery zawodowej i wskazówki dotyczące sposobów ich osiągnięcia¹⁹². Program kontynuacji kariery często obejmuje również działania mające na celu odbudowanie poczucia wartości pracownika¹⁹³, przygotowanie go do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy i zapewnienie mu zabezpieczenia materialnego¹⁹⁴. Pracodawca może pomagać zwalnianemu pracownikowi w poszukiwaniu nowego zatrudnienia lub bezpośrednio zatrudniać go w innej organizacji. Ważnym elementem programu aktywizacji zawodowej jest również wsparcie psychologiczne dla zwalnianych pracowników, którzy często tracą poczucie bezpieczeństwa i obniża się ich samoocena po zwolnieniu. W dodatku, w ramach *outplacementu* należy zaspokoić potrzeby pracowników związane uznaniem ich wkładu w realizację celów organizacji z której odchodzą¹⁹⁵.

Warto zaznaczyć, że w polskich realiach program adaptacji zawodowej jest stosunkowo nowym zjawiskiem, występującym dotychczas jedynie w organizacjach, które stosują nowoczesną kulturę organizacyjną opartą na zasadach marketingu personalnego¹⁹⁶. Do 2003 r. *outplacement* nie miał uregulowania w polskim prawie. Pierwszą regulację działań o charakterze programu adaptacji zawodowej zawiera ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach

¹⁹⁰ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 269.

¹⁹¹ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 527-530.

¹⁹² T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 597.

¹⁹³ A. Fowler, *Managing Redundancy*, London 1999.

¹⁹⁴ R. Balcerzyk, J. Materac, *The armed forces of the Republic of Poland as a model for organisations using outplacement*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie. Politechnika Śląska”, nr 148/2020, s. 29.

¹⁹⁵ J. Marciniak, *Optymalizacja zatrudnienia, wynagrodzeń i struktur organizacyjnych*, Warszawa 2020, s. 207.

¹⁹⁶ M. Klimczuk-Kochańska, A. Klimczuk, *Outplacement jako sposób ochrony kompetencji pracowników organizacji w warunkach zmiennego otoczenia*, [w:] R. Fimińska-Banaszyk, *Współczesne problemy zarządzania - dylematy i propozycje rozwiązań*, Konin 2014, s. 157-174.

rynku pracy¹⁹⁷. Określa ona zadania państwa w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

W tej ustawie, zdefiniowane zostało zwolnienie monitorowane, które oznacza rozwiązanie stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w związku, z którym są świadczone usługi rynku pracy dla pracowników będących w okresie wypowiedzenia stosunku pracy (lub stosunku służbowego), a także wobec osób zagrożonych wypowiedzeniem¹⁹⁸. Pracodawca jest zobowiązany uzgodnić z powiatowym urzędem pracy zakres i formy pomocy dla zwalnianych pracowników, w szczególności pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia¹⁹⁹. W przypadku zwolnienia monitorowanego pracodawca jest obowiązany podjąć działania polegające na zapewnieniu pracownikom przewidzianym do zwolnienia (lub będącym w trakcie wypowiedzenia lub w okresie 6 miesięcy po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego) usług rynku pracy realizowanych w formie programu²⁰⁰.

Prawo zobowiązuje pracodawców do realizacji programu *outplacementu* w sytuacji, gdy w okresie trzech miesięcy zamierza rozwiązać stosunek pracy z grupą co najmniej 50 pracowników. Jednakże w polskich realiach zwolnienia monitorowane mają nadal relatywnie rzadkie zastosowanie, pomimo ciężącego obowiązku ustawowego²⁰¹.

Podsumowując, współcześnie organizacje stale dostosowują swoje systemy zarządzania do rozwoju technologicznego. W szczególności dotyczy to HRM, które mają na celu dopasowanie wiedzy i umiejętności pracowników do aktualnych wymagań zmiennego otoczenia. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że najważniejszym zasobem organizacji są ludzie, którzy różnią się od innych zasobów tym, że nie są jej własnością i mogą zmieniać miejsce pracy. Skuteczne ZZL, które obejmuje planowanie, dobór pracowników, ocenę, wynagradzanie, motywowanie, rozwój oraz racjonalizację zatrudnienia, przyczynia się do poprawy jakości kapitału ludzkiego i zaangażowania pracowników w realizację celów organizacji. Ważne jest zauważenie potrzeby inwestowania w rozwój potencjału ludzkiego oraz poszukiwania

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 735 z późn. zm.).

¹⁹⁸ Art. 2 ust. 1 pkt 44 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

¹⁹⁹ Art. 70 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

²⁰⁰ Art. 70 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

²⁰¹ A. Binda, H. Fiszer, Z. Kozak, M. Leśnikowska-Marciniak, J. Marciniak, I. Szakiewicz, *Meritum HR, op. cit.*, s. 832-834.

i wykorzystywania nowych technik ZZL w celu zwiększenia efektywności i świadomości pracy pracowników w organizacjach prywatnych i publicznych²⁰².

1.4. Modele zarządzania zasobami ludzkimi

Tradycyjnie decyzje dotyczące pracowników w organizacjach były podejmowane na podstawie doświadczenia i praktyki, jednak rozwój nauk o zarządzaniu spowodował, że zmieniło się pojmowanie roli człowieka w organizacji i sposób, w jaki się go traktuje²⁰³. Tradycyjny model oparty na wzorcach wojskowych został zastąpiony koncepcją administrowania zatrudnieniem, a następnie po II wojnie światowej podejściem znanym jako zarządzanie personelem. W drugiej połowie XX wieku w amerykańskich firmach zaistniała potrzeba znalezienia nowego podejścia do zarządzania pracownikami, które różniłoby się od dotychczasowych praktyk. W rezultacie, koncepcja zarządzania personelem została zastąpiona przez zarządzanie zasobami ludzkimi²⁰⁴. Na przełomie lat 70. i 80. XX wieku²⁰⁵ próbowano połączyć funkcje zarządzania zasobami ludzkimi (planowanie zasobów pracy, rekrutacja, selekcja, adaptacja zawodowa, ocenianie, motywowanie, wynagradzanie, rozwój, derekrutacja etc.) z zarządzaniem strategicznym. Dwa amerykańskie modele ZZ miały szczególne istotne znaczenie dla rozwoju strategicznego HRM, wchodząc do kanonu zarządzania zasobami ludzkimi²⁰⁶.

1.4.1. Model Michigan

Pierwszy model – model Michigan (zwany również modelem zgodności, *matching model* lub modelem Fombruna)²⁰⁷ stworzyli badacze z Michigan Business School (N.M. Tichy, A.M. Devanna, C.J. Fombrun²⁰⁸). Każda organizacja funkcjonuje w otoczeniu. Model Michigan zakłada, że na organizację mają wpływ trzy czynniki (kulturowa, polityczna i ekonomiczna – patrz rysunek nr 3)²⁰⁹. Misja i strategia organizacji połączona jest z siłami, które determinują

²⁰² W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, op. cit., s. 33.

²⁰³ J. Cewińska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 31-32.

²⁰⁴ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...* op. cit.

²⁰⁵ W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 50.

²⁰⁶ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, Kraków 2017, s. 26.

²⁰⁷ M. Armstrong., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2000, s. 21.

²⁰⁸ J. Cewińska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...* op. cit., s. 32.

²⁰⁹ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...* op. cit., s.13.

jej strukturę i działania ZZL²¹⁰. W obrębie ZZL wyodrębnia się cztery procesy cyklu zasobów ludzkich²¹¹:

- Selekcja (*selection*), zwana też doбором pracowników, czyli dopasowanie zasobów ludzkich do rodzaju pracy²¹²;
- Ocenianie wydajności (*appraisal*), zwane też ocenianiem efektów pracy, czyli zarządzanie wynikami²¹³;
- Wynagradzanie za wyniki (*reward*), zwane też nagradzaniem pracowników, które nastawione jest na nagradzanie osiągnięć krótkofalowych i długofalowych w kontekście sukcesów organizacji²¹⁴;
- Rozwój pracowników (*development*), zwłaszcza najwartościowszych jednostek²¹⁵.

Wzajemnie powiązanie i ukształtowanie czterech wyżej wymienionych procesów (zwanym też subfunkcjami) umożliwia skuteczne oddziaływanie na zachowanie pracowników organizacji, które pozwala na osiągnięcie jej ważnych celów, w tym celów efektywnościowych²¹⁶. Na efekty pracy całej organizacji wpływ ma właściwa rekrutacja i selekcja pracowników. Wyniki skorelowane są z oceną wydajności, która połączona jest zarówno z wynagradzaniem, jak i rozwojem najwartościowszych pracowników²¹⁷. Subfunkcje ZZL są również istotne na wszystkich poziomach zarządzania: operacyjnym, taktycznym i strategicznym²¹⁸, przy czym priorytet stanowi ten ostatni²¹⁹. W dodatku, ludzie w tym modelu są zasobem na równi z pozostałymi, które należy pozyskać optymalnie, wykorzystać efektywnie i rozwijać w pełni w procesie cyklu ZZL.

Model Michigan nie uwzględnia współczesnych ważkich zagadnień takich jak zarządzanie zróżnicowanymi potrzebami pracowników i *work-life balance*²²⁰. Ponadto model ten był przedmiotem późniejszej krytyki dotyczącej nazbyt jednostronnego ujęcia relacji między strategią organizacji a wynikającą z niej strukturą i elementami zarządzania zasobami ludz-

²¹⁰ D. Lewicka, *Zarządzanie kapitałem ludzkim a zaangażowanie pracowników*, Warszawa 2019, s. 19.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² M. Armstrong, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2007, s. 16.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*, s. 14.

²¹⁶ *Ibid.*, s.24.

²¹⁷ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, *op. cit.*, s.14.

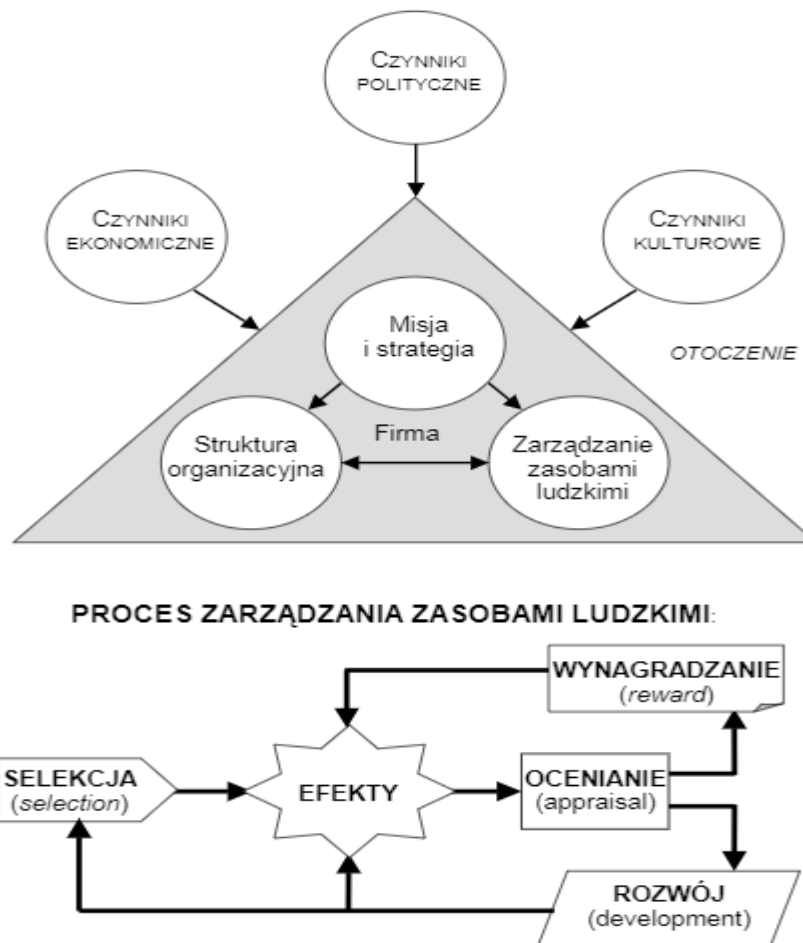
²¹⁸ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 15.

²¹⁹ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, *op. cit.*, s.13.

²²⁰ D. Lewicka, *Zarządzanie kapitałem ludzkim...*, *op. cit.*, s. 20.

kimi²²¹. Jednak jednostronne ujęcie strategii jest odpowiednim podejściem w zorganizowanej tradycyjnie administracji publicznej wobec struktury i ZZL, zwłaszcza, że w centrum znajduje się pomiar efektywności pracowników, który jest kluczowym wskaźnikiem również dla organizacji publicznej w RIO²²². Z modelu Michigan wykorzystam w analizie regionalnych izb obrachunkowych subfunkcję wynagradzania za wyniki w kontekście krótkookresowych i długookresowych osiągnięć organizacji, gdyż stabilność zatrudnienia w organizacjach publicznych jest traktowana jako kluczowy walor.

Rysunek 3. ZZL w kontekście strategii i struktury organizacyjnej oraz cykl zasobów ludzkich w modelu Michigan



Źródło: O.Lundy, A. Cowling, *Strategiczne zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 78; W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 51; A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 24; C. Zajac, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 14; W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, op. cit., s. 15; N. Tichy, Ch. Fombrun, M. Devanna, *Strategic human resource management*, „Sloan Management Review”, nr 2/1982, s. 50.

²²¹ T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, Warszawa 2006, s. 48.; A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 23.

²²² T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 110.

1.4.2. Model harwardzki

Drugi model ZZL, nazywany harwardzkim, stworzyli badacze z Harvard Business School²²³: M. Beer, R.E. Walton, Q.N. Mills, B. Spector, P.R. Lawrence²²⁴. Wyróżniają go cztery zmienne (obszary, sfery), w których pracodawca podejmuje decyzje, a mianowicie:

- partycypacja pracowników²²⁵ (w sensie własnościowym i zarządczym);
- przepływ (ruchliwość) pracowników („do”, „wewnątrz”, „z” – organizacji)²²⁶, innymi słowy decyzje związane z zatrudnieniem (rekrutacja, rotacja, derekrutacja)²²⁷;
- system nagród (gratyfikacji): płacowych, pozapłacowych, udziałowych²²⁸;
- system organizacji pracy (strukturyzacja pracy)²²⁹.

²²³ J. Cewińska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 32.

²²⁴ M. Beer, B. Spector, P. Lawrence, Q. Mills, R. Walton, *Managing human assets*, New York 1984.

²²⁵ Z. Dworzecki, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi – w stronę paradygmatu organizacji uczącej się*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi”, nr 1/2001, s. 14.

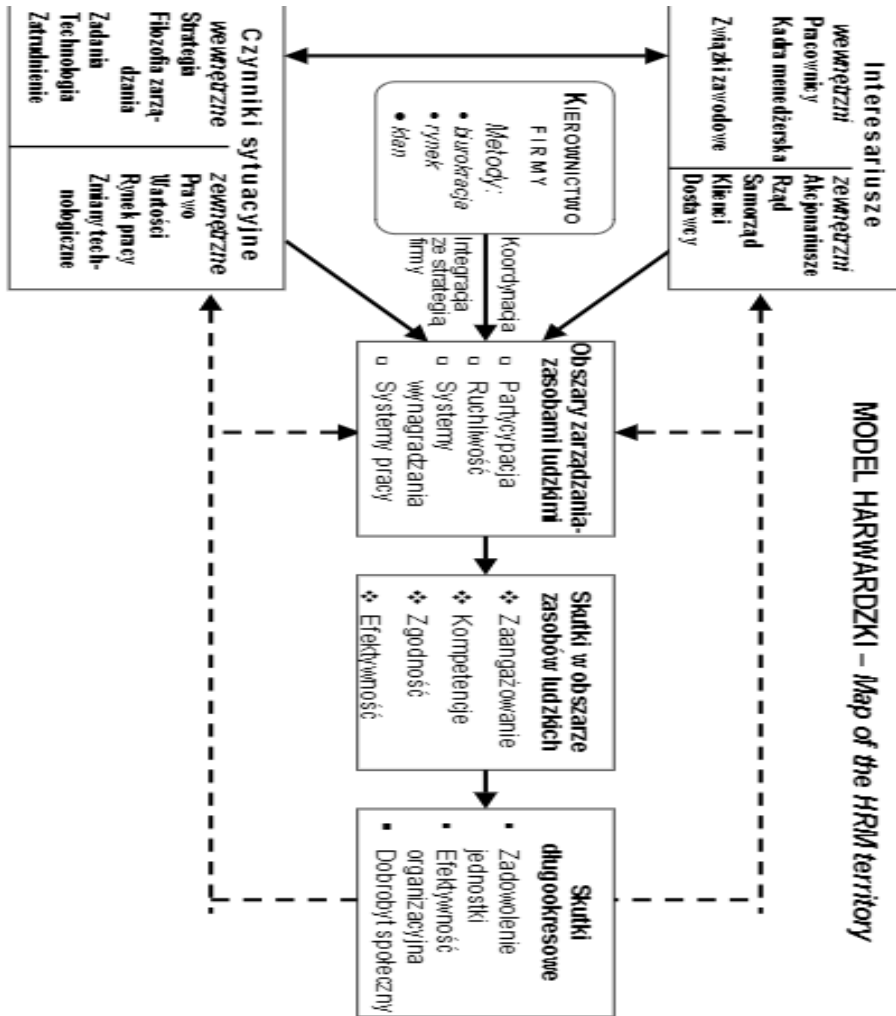
²²⁶ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 110.

²²⁷ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 117.

²²⁸ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 25.

²²⁹ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, op. cit., s. 15.

Rysunek 4. Harvardzki model zarządzania zasobami ludzkimi



Źródło: M. Beer, B. Spector, P. Lawrence, R. Walton, *Managing human assets*, New York 1984, s. 16, cyt. za: W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*

Na wyżej wymienione zmienne mają wpływ interesariusze endogeni (pracownicy, kadra menadżerka, związki zawodowe) i egzogeni (akcjonariusze, rząd, samorząd, klienci, dostawcy), a także czynniki sytuacyjne endogenne (typy zadań, charakter zasobu pracy – struktura zatrudnienia, filozofia zarządzania, strategia organizacji)²³⁰ i egzogenne (prawo i społeczne systemy wartości, sytuacja na rynku pracy, zmiany technologiczne)²³¹. Decyzje w zakresie sfery (zmiennych) ZZL wywołują skutki bezpośrednie (zaangażowanie, kompetencje, zgodność, efektywność) oraz pośrednie (zadowolenie pracowników, efektywność organizacji, dobrobyt społeczny)²³². Skutki krótko- i długofalowe oddziałują na zasadzie sprzężenia

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*, s. 51-52.

²³² J. Wiśniewski, *Miejsce kapitału ludzkiego w organizacji*, „Nowoczesne systemy zarządzania”, nr 1 (12)/2017, s. 96-97.

zwrotnego (*feedback*) na interesariuszy organizacji oraz czynniki sytuacyjne (w tym strategię)²³³. W ten sposób model harwardzki tworzy mapę zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy determinantami (czynnikami sytuacyjnymi i interesariuszami) a efektami (konsekwencjami) ZZL²³⁴. Zakłada nie jednokierunkowy jak w modelu Michigan, lecz bilateralny model oddziaływania – nie tylko strategia organizacji wpływa na strategię ZZL, lecz również odwrotnie. Model ten zwraca uwagę na konieczność koordynacji czterech obszarów ZZL oraz integracji obu strategii. Ich brak może doprowadzić do długofalowych skutków w postaci obniżenia efektywności organizacji oraz indywidualnego czy społecznego dobrobytu. M. Beer i współpracownicy przewidują trzy możliwe warianty tej integracji: biurokracja (pracownik jako podwładny), rynek (pracownik jako przedsiębiorca) i klan (pracownik jako członek organizacji) – patrz rysunek nr 4²³⁵.

Sytuacyjny charakter modelu harwardzkiego sprawił, iż unikano jednego rozwiązania złożonych problemów zarządzania zasobami ludzkimi, wskazując na dynamiczny i zmienny kontekst decyzji strategicznych stanowiący zarówno przyczynę, jak i skutek kierunków działań w zakresie HRM²³⁶. Zestawienie różnic obydwu modeli zawiera tabela nr 1a.

Tabela 1a. Różnice między modelem Michigan a modelem Harwardzkim

Nazwa modelu	Michigan	harwardzki
Rodzaj modelu	tw. twardy	tw. miękki
Podejście do zasobu ludzkiego	Zasoby ludzkie traktowane na równi z innymi zasobami organizacji. Trzeba optymalizować wykorzystanie tych zasobów (odpowiedzialność kierowników liniowych) za pomocą dostępnych metod.	Człowiek jest najważniejszym zasobem organizacji. Menadżerowie winni wzmacniać zaangażowanie pracowników uwzględniając ich potrzeby samo-realizacji.
Cele organizacji, interesariuszy, społeczeń-	Dla organizacji są istotne tylko jej cele tj. pozycja rynkowa, przetrwanie, zysk.	Dla organizacji istotne są jej cele, które są ważne dla społeczeństwa oraz biorą pod uwagę cele interesariuszy.

²³³ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami*, op. cit., s. 16.

²³⁴ O. Lundy, A. Cowling, *Strategiczne zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 59.

²³⁵ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 25.

²³⁶ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 117.

stwa		
Relacje straż- tegi do struktury	Strategia ZZL i struktura organizacji wynikają ze strategii ogólnej i stanowią skuteczne narzędzie jej realizacji. Powinny one być wewnętrznie spójne, mierzalne i przewidywalne.	Strategie ogólne i cząstkowe (w tym ZZL) stanowią wypadkową gry wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy

Źródło: W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, op. cit., s. 16; D. Lewicka, *Zarządzanie kapitałem ludzkim...*, op. cit., s. 20, Ł. Sułowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 18.

Dla administracji publicznej kluczowe jest w modelu harwardzkim uwzględnienie skutków długofalowych. Warunkiem koniecznym do zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa i realizacji jego zadań jest też branie pod uwagę w strategii ZZL wpływu interesariuszy, co stanowi jeden z wymogów zarządzania publicznego z kilku powodów²³⁷:

- legitymizacja społeczna: organizacje publiczne są finansowane przez społeczeństwo i działają na jego rzecz. Wpływ interesariuszy, takich jak obywatele, grupy społeczne czy organizacje pozarządowe, jest istotny dla utrzymania legitymizacji społecznej i zaufania do instytucji publicznych, dlatego ważne jest uwzględnienie ich potrzeb i oczekiwań.

- efektywność: interesariusze mają różne cele i oczekiwania wobec organizacji publicznych. Uwzględnienie ich wpływu w strategii zarządzania zasobami ludzkimi pozwala na lepsze dopasowanie działań organizacji do potrzeb społecznych. Dzięki temu organizacja może osiągnąć większą efektywność w realizacji swoich celów w strategii ZZL.

- dialog i partycypacja: wpływ interesariuszy w strategii zarządzania zasobami ludzkimi umożliwia otwarty dialog i partycypację w procesie podejmowania decyzji. Pozwala to na uwzględnienie różnorodnych perspektyw i doświadczeń, co może prowadzić do lepszych rozwiązań i większego zaangażowania interesariuszy w działania organizacji.

- odpowiedzialność i transparentność: uwzględnienie wpływu interesariuszy w strategii ZZL jest ważne dla zapewnienia odpowiedzialności i transparentności działań organizacji publicznych. Pozwala to na lepsze monitorowanie i ocenę działań organizacji oraz umożliwia interesariuszom śledzenie sposobu, w jaki organizacja zarządza swoimi zasobami.

Zdaniem T. Rostkowskiego model strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej powinien obejmować określenie misji organizacyjnej, uwzględniając rolę demokratycznego państwa prawa. Konieczne jest również monitorowanie efektywności ZZL w perspektywie długo- i krótkofalowej. Model taki powinien uwzględniać zarówno we-

²³⁷ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 92.

wnętrzną sytuację organizacji, jak i jej otoczenie. Ważne są również elementy i zależności związane ze sposobem organizacji administracji publicznej. Gdy jest on tradycyjny, powinien uwzględniać jednokierunkowy proces budowy strategii, reaktywną relację strategii ZZL wobec strategii ogólnej. Natomiast w przypadku drugiego sposobu zarządzania publicznego model powinien uwzględniać znaczący udział pracowników w tworzeniu strategii ZZL, interakcję między nią a ogólną strategią organizacji, a także szeroki zakres czynników zewnętrznych, w tym opinie interesariuszy²³⁸.

1.4.3. Model sita

ZZL składa się najczęściej z polityki, strategii personalnej, funkcji oraz narzędzi ich implementacji²³⁹. Koncepcja sita koncentruje się na wyborze odpowiedniego modelu składającego się z zasad polityki personalnej, odzwierciedlającego system aksjonormatywny kadry kierowniczej²⁴⁰. Polska literatura naukowa z zakresu zarządzania odwołuje się w tym zakresie przede wszystkim do dwóch przeciwstawnych modeli: sita i kapitału ludzkiego²⁴¹.

Model sita zaliczany jest często do tzw. twardego ZZL²⁴². Oznacza to, iż organizacje ukierunkowane są na redukcję kosztów i maksymalizację efektywności²⁴³. Pracodawca w takim modelu poszukuje pracowników osiągających bardzo dobre efekty. Może sobie na to pozwolić, gdyż występuje tzw. rynek pracodawcy²⁴⁴ (bardzo dużo chętnych kandydatów na określone stanowisko, rekruterzy rygorystycznie weryfikują kompetencje osób starających się o zatrudnienie, selekcja oparta jest w głównej mierze na kryteriach efektywnościowych dopasowanych do potrzeb organizacji)²⁴⁵. W trakcie zatrudnienia, na podstawie systemu ocen okresowych, podejmowane są decyzje kadrowe dotyczące awansowania najbardziej przydatnych pracowników oraz zwalniania najmniej dopasowanych i zastępowania ich nowymi

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Z. Pawlak, *Personalna funkcja firmy: procesy i procedury kadrowe*, Warszawa 2003, s. 25-42.

²⁴⁰ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, *op. cit.*, s. 12.

²⁴¹ G. Drozdowski, *Kształtowanie zatrudnienia w organizacjach publicznych*, „Studia Lubuskie”, nr 8/2012, s. 206.

²⁴² Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*, s. 37.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ I. Żuchowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 19.

²⁴⁵ K. Konecki, P. Chomczyński (red.), *Zarządzanie organizacjami. Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi*, Łódź 2007, s. 24.

adeptami²⁴⁶. Silna rywalizacja powoduje u pracowników frustrację i poczucie braku bezpieczeństwa²⁴⁷. W modelu sita panuje pogląd, że dorosły człowiek jest osobą już w pełni ukształtowaną i jego postaw nie można radykalnie zmienić. Jedynym elementem wpływu pracodawcy na osobę zatrudnioną jest skłonienie jej do większej wydajności poprzez stworzenie rywalizacyjnych i konkurencyjnych warunków pracy²⁴⁸. Dzięki oszczędnościom w zakresie funkcji personalnej (nie inwestuje się wiele w rozwój pracowników) organizacja jest w stanie wygospodarować większe fundusze na wynagrodzenia i absorbować z rynku najlepszych kandydatów²⁴⁹.

Model sita obarczony jest mankamentami, do których zaliczyć należy: złą atmosferę w pracy na skutek silnej wewnętrznej rywalizacji, silny stres z powodu realnej możliwości zwolnienia, wymaganie zachowania ciągłej wysokiej produktywności²⁵⁰. Wszystko to generuje napięcia i konflikty między pracownikami i sprzyja autorytarnemu stylowi zarządzania²⁵¹. Ponadto, w modelu tym nie buduje się poczucia bezpieczeństwa pracownika, identyfikacji jednostki z organizacją ani zaufania do silnej marki pracodawcy na rynku²⁵². Sprzyja on nadmiernej i nieustannej fluktuacji kadr oraz wysokim kosztom pozyskania pracowników²⁵³. Natomiast do jego walorów należy zaliczyć profesjonalizm pracowników oraz redukcję wydatków na szkolenia²⁵⁴.

Reasumując, model ten zakłada, że przydatność kandydatów do pracy mierzona jest posiadanymi kwalifikacjami i właściwym wykształceniem²⁵⁵, a pracownicy konkurują między sobą²⁵⁶ co sprzyja mobilizacji do bardziej wydajnej pracy²⁵⁷.

²⁴⁶ M. Kosterka, S. Kownacki, *Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji* [w] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, s. 401-402.

²⁴⁷ S. Cichoń. *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych. Samorządy terytorialne – studia przypadków*, Częstochowa 2019, s. 21.

²⁴⁸ M. Kosterka M., *Zarządzanie personelem*, op. cit., s. 25.

²⁴⁹ G. Drozdowski, *Kształtowanie zatrudnienia...*, op. cit., s. 206.

²⁵⁰ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 39.

²⁵¹ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 37.

²⁵² I. Żuchowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 19.

²⁵³ W. Harasim, *Zarządzanie zasobami ludzkimi i kapitałem ludzkim*, http://www.wsp.pl/file/1191_452254609.pdf (dostęp: 2023-10-01), s. 17.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa 2010.

²⁵⁶ D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 195.

²⁵⁷ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, op. cit., s.12.

1.4.4. Model kapitału ludzkiego

Model kapitału ludzkiego zaliczany jest często do tzw. miękkiego ZZL²⁵⁸. W przeciwieństwie do poprzedniego występuje w organizacjach, w których doceniane jest zatrudnienie długoterminowe i nastawienie na identyfikację pracownika z miejscem pracy²⁵⁹, co tworzy emocjonalno-lojalny związek z firmą²⁶⁰. W związku z tym model ten nie jest oparty na rygorystycznej selekcji kandydatów, a koncentruje się na poprawie warunków pracy, rozwoju wszystkich pracowników²⁶¹, na przykład poprzez oferowanie im szkoleń, umożliwianie tym samym dalszej edukacji oraz rozwoju umiejętności i zainteresowań²⁶². W konsekwencji organizacja ponosi koszty będące skutkiem inwestowania w zatrudnionych²⁶³. Rekrutacja kandydatów opiera się głównie na sylwetce przyszłego pracownika opisującej cechy jego osobowości²⁶⁴. Znaczenie drugorzędne w tym modelu przypisuje się wykształceniu formalnemu w postaci świadectw, dyplomów czy certyfikatów²⁶⁵. Z tego powodu rekruterzy stosują techniki selekcji mające charakteryzować się dużą dokładnością prognostyczną²⁶⁶. Natomiast cechy osobowości są trudne do zmierzenia, co stanowi słabość procesu rekrutacji²⁶⁷.

Reasumując, model ten zakłada, że człowiek jest z natury zdolny i skłonny do rozwoju oraz uczenia się przez całe życie, warto więc inwestować w szkolenia pracowników²⁶⁸. Organizacja przyjmuje ludzi gotowych do współpracy, ciągłego doskonalenia się oraz niekonfliktowych²⁶⁹. Model kapitału ludzkiego wydaje się dominujący w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji publicznej²⁷⁰, wynika to z takich jego elementów jak: inwestowanie w rozwój pracowników, pozyskanie długofalowego zaangażowania i lojalności oraz stabilności zatrudnienia²⁷¹. Przeciwnie jest z modelem sita, którego zastosowanie będzie mało realne, gdyż stoi w sprzeczności z ideą zachowania stabilności funkcjonowania państwa²⁷².

²⁵⁸ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 37.

²⁵⁹ I. Żuchowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...* op. cit., s. 19.

²⁶⁰ H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 80.

²⁶¹ A. Szymanowska, *Marketing personalny...* op. cit., s. 39.

²⁶² H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 80-81.

²⁶³ A. Szymanowska, *Marketing personalny...*, op. cit., s. 39.

²⁶⁴ I. Żuchowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 19.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 81.

²⁶⁷ S. Cichoń, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 21.

²⁶⁸ H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 80.

²⁶⁹ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami...*, op. cit., s.12.

²⁷⁰ D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 195.

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 111.

Tabela 2. Różnice między modelem sita a modelem kapitału ludzkiego

Obszary ZZL	Model sita	Model kapitału ludzkiego
Rekrutacja	Dążenie do zatrudnienia już ukształtowanych pracowników osiągających wysokie efekty.	Dążenie do zatrudnienia pracowników posiadających potencjał rozwojowy i nastawionych na rozwój.
Selekcja	Rygorystyczna selekcja na wejściu badająca umiejętności zawodowe.	Dobór osób o właściwych cechach osobowości.
Ocenianie	Nastawienie na wynagradzanie najlepszych pracowników i zwalnianie tych osiągających słabe wyniki.	Nastawienie bardziej na rozwój pracowników niż na ich wyniki. Branie pod uwagę postaw jako kryterium oceny.
Motywowanie	Rutynowe, formalne, przede wszystkim materialne.	Zindywidualizowane, stosujące wiele instrumentów motywowania.
Rozwój kariery	Szybkie awanse pionowe są nagrodą za osiągnięte wyniki, wzmacniają rywalizację oraz produktywność. Pracowników łączy z organizacją korzyści a nie więź emocjonalna.	Obok awansów pionowych występują awanse poziome, umożliwiające zdobycie nowych kompetencji. Pracowników z organizacją łączy więź emocjonalna i lojalność.
Kształcenie i szkolenia	Pracownicy powinni osiągnąć wyniki bez dodatkowego kształcenia. Koncentracja na przekazywaniu konkretnych umiejętności niezbędnych na określonym stanowisku pracy.	Kształcenie ogólne i specjalistyczne przekazywanie wiedzy, umiejętności oraz wzorców postaw oraz szkolenia na konkretnym stanowisku pracy.
Opieka socjalna	Relatywnie ograniczona, mniejsza pewność zatrudnienia	Relatywnie szeroka, większa pewność zatrudnienia.

Źródło: Ł. Sułkowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, op. cit., s. 20; S. Cichoń, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 20; B. Wiernek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2001, s. 15.

1.5. Kompetencje menedżerskie w zarządzaniu zasobami ludzkimi w sferze publicznej

Jednym z kluczowych elementów skutecznego zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach jest posiadanie kompetentnej²⁷³ kadry menedżerskiej²⁷⁴.

W literaturze przedmiotu istnieją dwie różne perspektywy dotyczące kompetencji menedżerów²⁷⁵ w organizacjach publicznych. Pierwsza perspektywa sugeruje, że organizacje publiczne są podobne do organizacji prywatnych, dlatego kompetencje menedżerów publicznych nie różnią się istotnie od kompetencji menedżerów w pozostałych rodzajach organizacji. Druga perspektywa, preferowana przez przedstawicieli zarządzania publicznego, podkreśla, że menedżerowie publiczni powinni posiadać specjalne kompetencje kierownicze, które są dostosowane do unikalnych cech organizacji publicznych²⁷⁶.

Menedżer (zwany również kierownikiem) to osoba, która odpowiada za efektywne działanie całej organizacji lub jej wydzielonej części. W związku z tym, kierownik planuje, organizuje i kontroluje pracę zespołu, którego jest liderem oraz zarządza zasobami, które są dostępne do realizacji konkretnych zadań.²⁷⁷ Menedżerowie pracujący w organizacjach (publicznych czy prywatnych), wykonują również podstawowe zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi²⁷⁸.

W literaturze przedmiotu autorzy zgadzają się, co do tego, że każdy menedżer posiada trzy podstawowe rodzaje umiejętności zawodowych²⁷⁹:

- techniczne (umiejętności związane są z określonym działem organizacji jak znajomość technik czy metod, która umożliwi w wystarczającym stopniu porozumiewanie się kierownika ze specjalistami),
- społecznych (umiejętności efektywnej współpracy, komunikacji, motywowania różnych grup pracowników oraz jednostek organizacyjnych).

²⁷³ „Kompetencje to wiedza, umiejętności oraz motywacja warunkujące zachowania, które umożliwią realizację zadań zawodowych zgodnie z oczekiwaniami” definicja za: G. Filipowicz, *Zarządzanie kompetencjami. Perspektywa firmowa i osobista*, Warszawa 2019, s. 387.

²⁷⁴ I. Różańska-Bińczyk, *Menedżer publiczny i jego rola w zarządzaniu zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, „E-mentor”, nr 4(71)/2017, s. 45.

²⁷⁵ „Kompetencje menadżerskie to kompetencje związane z zarządzaniem pracownikami. Dotyczą zarówno miękkich obszarów kierowania, organizacji pracy, jak i strategicznych obszarów zarządzania. Poziom tych kompetencji decyduje o skuteczności zarządzania innymi” definicja za: G. Filipowicz, *Zarządzanie kompetencjami. Perspektywa...*, *op. cit.*, s. 388.

²⁷⁶ B. Koźuch, *Kompetencje menedżerów w organizacjach publicznych: Teoria i praktyka zarządzania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 115/2010, s. 337.

²⁷⁷ W. Głowienka, *Rola lidera w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie”, nr 1 (32)/2021, s. 96.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ I. Różańska-Bińczyk, *Menedżer publiczny i jego rola...*, *op. cit.*, s. 45.

– koncepcyjne (zdolności umysłowe do koordynowania, integrowania i przewidywania wpływu zmian na całość organizacji, oraz umiejętność analizowania, interpretowania i rozwiązywania problemów zarządzania)²⁸⁰.

W dodatku kompetencje menedżerskie²⁸¹ powinny być związane z kompetencjami organizacji czyli umiejętnościami łączenia jej wiedzy i zasobów w celu realizacji zamierzeń strategicznych²⁸². Wynikają one z misji instytucji, która w przypadku organizacji publicznej koncentruje się na realizacji interesu publicznego. Jest on rozumiany, jako służba na rzecz całej wspólnoty obywateli odzwierciedlona w podzielanych wartościach²⁸³.

Podsystem celów jest cechą odróżniającą w organizacjach publicznych w kontekście systemu norm i wartości. Koncentruje się on na zaspokajaniu uzasadnionych i zbiorowych potrzeb całej społeczności poprzez świadczenie usług publicznych w dziedzinach takich jak bezpieczeństwo publiczne, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, tworzenie korzystnych warunków dla organizacji z różnych sektorów i rozwój kompetencji pracowników administracji państwowej, samorządowej i rządowej²⁸⁴.

Wartości i obszary zarządzania, o których mowa powyżej, determinują zapotrzebowanie na specyficzne kompetencje kierownicze. Menadżer publiczny jest odpowiedzialny za skuteczne i sprawne zarządzanie zasobami ludzkimi organizacji świadczącej usługi publiczne. Zadaniem tego kierownika jest rozwiązywanie problemów związanych z ZZL z uwzględnieniem zarówno kryteriów ekonomicznych, jak i politycznych.

Kluczowe kompetencje menedżera publicznego w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi obejmują²⁸⁵:

- umiejętność myślenia strategicznego, czyli tworzenia i realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji publicznej,
- świadomość organizacyjną i kulturalną, czyli rozumienie wpływu otoczenia na strategię zarządzania zasobami ludzkimi w sferze publicznej oraz znajomość kultury organizacyjnej,

²⁸⁰ A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji...*, op. cit., s. 132.

²⁸¹ W. Głowienka, *Rola lidera w zarządzaniu...*, op. cit., s. 96.

²⁸² K. Obłój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2007, s. 146.

²⁸³ B. Kożuch, *Kompetencje menedżerów w organizacjach...*, op. cit., s. 338.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ W. Karna, *Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 169/2013, s. 59.

- efektywność holistyczną, czyli rozumienie czynników wpływających na efektywność organizacji publicznych, umiejętność zarządzania zmianami, wspieranie rozwoju pracowników i tworzenie zespołów,
- wewnętrzne doradztwo, czyli stosowanie doradztwa procesowego, posiadanie umiejętności analitycznych, rozwiązywanie problemów urzędników i skuteczne zarządzanie konfliktami,
- jakość, czyli współzarządzanie systemem zarządzania jakością w organizacji publicznej, świadomość konieczności ciągłego doskonalenia funkcji zarządzania zasobami ludzkimi i praca nad nimi,
- stały rozwój zawodowy, czyli dążenie do rozwoju umiejętności i wiedzy samego kierownika, śledzenie nowych trendów w zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Ponadto, modelowy menadżer publiczny skupia się bardziej na kooperacji wewnątrz i na zewnątrz organizacji zamiast na konfrontacji rywalizujących ze sobą firm w gospodarce rynkowej²⁸⁶.

1.6. Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych

Zarządzanie zasobami ludzkimi to strategiczne podejście do zarządzania pracownikami, które jest niezbędne dla efektywnego funkcjonowania organizacji publicznej. ZZL obejmuje planowanie zasobów ludzkich, dobór pracowników, ocenę i rozwój, motywowanie pracowników, a także budowanie relacji między kadrą kierowniczą a pracownikami. W organizacjach publicznych większy nacisk kładzie się na przestrzeganie norm prawnych, podczas gdy organizacje prywatne są bardziej elastyczne w tym zakresie. Sukces organizacji publicznej nie jest mierzony zyskiem, ale skutecznością w realizacji zadań państwa. Dodatkowo, HRM w organizacji publicznej polega na przeprowadzaniu wszystkich procesów kadrowych w sposób skuteczny wykorzystując zasoby ludzkie w celu profesjonalnego i neutralnego wykonania zadań państwa²⁸⁷.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ K. Mroczka, *Wpływ polityki zarządzania...*, *op. cit.*, s. 95.

Celem ZZL w organizacji publicznej jest wspieranie zaangażowania i inwestowania pracowników w kapitał ludzki, co przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności w sferze publicznej. Ponadto HRM ma za zadanie dostarczanie wartości interesariuszom poprzez efektywność pracy oraz rozwój kapitału ludzkiego, zgodnie z celami organizacji publicznej (tj. skuteczność, legalizm i podmiotowość obywateli)²⁸⁸.

Istnieją dwa główne modele funkcjonowania administracji publicznej: model zamknięty (model kariery) i model otwarty (model stanowisk)²⁸⁹. Model zamknięty opiera się na ściśle określonych procedurach rekrutacji i selekcji pracowników, przy czym pierwszeństwo mają pracownicy z organizacji. W tym modelu formalne kwalifikacje, wykształcenie i doświadczenie w administracji są najważniejszymi kryteriami selekcji, a wcześniejsza praca w sektorze prywatnym nie jest atutem. Natomiast w modelu otwartym proces rekrutacji jest dostępny dla kandydatów z zewnątrz administracji, a doświadczenie w sektorze prywatnym jest uznawane za wartościowe²⁹⁰. Selekcja odbywa się na podobnych zasadach jak w organizacjach prywatnych, a kompetencje kandydatów są badane za pomocą różnorodnych metod i narzędzi.

Uwarunkowania prawne mają istotny wpływ na proces rekrutacji w administracji publicznej, zarówno w modelu otwartym, jak i zamkniętym. Administracja działa zgodnie z przepisami prawa, które obejmują wszystkie urzędy w danej grupie administracji. Istnieją przepisy o charakterze zewnętrznym, które są obowiązujące dla wszystkich urzędów, oraz przepisy o charakterze wewnętrznym, które mogą być tworzone przez urzędy. Ustawy o służbie cywilnej, o pracownikach samorządowych i o pracownikach urzędów państwowych stanowią podstawę rekrutacji w administracji rządowej, samorządowej i państwowej - mają one charakter przepisów prawa powszechnie obowiązującego²⁹¹.

Pozyskiwanie odpowiednich pracowników jest kluczowym procesem w organizacjach publicznych. Skuteczne metody rekrutacji, selekcji i adaptacji mają istotny wpływ na sukces organizacji publicznej. Przeprowadzenie tych procesów w sposób staranny przekłada się na niższą fluktuację pracowników, większą stabilność zatrudnienia i obniżenie kosztów funkcjonowania organizacji. Dobór pracowników jest kosztowny i skomplikowany, dlatego wymaga

²⁸⁸ J. Hausner (red.), *Administracja publiczna, op. cit.*, s. 235.

²⁸⁹ T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami...*, *op. cit.*, s. 67.

²⁹⁰ D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne...*, *op. cit.*, s. 196-197.

²⁹¹ M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 17.

on spójnego planowania zasobów ludzkich uwzględniający również wynagrodzenie za pracę²⁹².

Porównywanie płac na lokalnych rynkach pracy jest istotne dla ustalania poziomu wynagrodzeń w Polsce. Firmy specjalizujące się w tych badaniach dostarczają raporty firmom, jednak administracja publiczna rzadko uczestniczy w nich z powodu braku samodzielności finansowej. W niektórych gminach miejskich wysoka rotacja może skłonić urzędy do zainteresowania się tymi badaniami, aby zatrzymać kluczowych pracowników. Badania pokazują, że urzędnicy w większości gmin nie są zadowoleni z wysokości swoich zarobków, zwłaszcza w gminach miejskich. Różnice w strukturze gospodarczej powiatu mogą mieć wpływ na poziom wynagrodzeń. W gminach o charakterze rolniczym urzędy oferują konkurencyjne płace, podczas gdy w większych miastach powiatowych poziom wynagrodzeń jest stosunkowo niski²⁹³. Warto zauważyć, że organizacje różnią się między sobą w kilku wymiarach ze względu na swój rodzaj (prywatne vs. publiczne) nie tylko w zakresie poziomu wynagrodzeń.

Po pierwsze, organizacje prywatne nie mają na celu zapewnienie dożywotniego zatrudnienia w firmie; również nie jest prawdą, że zatrudnienie w organizacji publicznej gwarantuje pracownikowi pracę na całe życie. Niemniej jednak, praca urzędnika państwowego często zapewnia stabilną ścieżkę kariery zawodowej. Dla wielu osób ceniących bezpieczeństwo zatrudnienia w zamian za niższe zarobki jest to kluczowy czynnik decydujący o wyborze pracy w sferze publicznej²⁹⁴.

Po drugie, niektórzy urzędnicy państwowi kierują się tzw. motywacją służby publicznej (PSM), która angażuje pracowników do uczestnictwa w procesie tworzenia polityk i służenia interesowi publicznemu²⁹⁵. Pracownicy administracji często utożsamiają się z realizowanymi politykami publicznymi, dążąc do sprawiedliwości społecznej i wybierając wartości patriotyczne. Część pracowników sfery publicznej ma silne poczucie służby społeczeństwu i jest motywowana wewnętrznie. W dodatku, PSM ma kluczowe znaczenie dla wyników indywidualnych i organizacyjnych. Etyczne przywództwo wpływa na motywację służby publicznej, ponieważ liderzy publiczni, którzy wykazują etyczne zachowania, mogą służyć, jako wzorce do

²⁹² M. Król, A. Warzecha, M. Zieliński (red.), *Funkcja personalna w przedsiębiorstwie...*, op. cit., s. 25.

²⁹³ Z. Czajka, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, op. cit., s. 184-185.

²⁹⁴ M. Marody, D. Batorski i in. (red.), *Wymiary życia społecznego: Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2009, s. 45.

²⁹⁵ W. Zieliński, *Kierunki zmian systemu...*, op. cit., s. 34.

naśladowania²⁹⁶. Osoby, które podążają za liderami, mają wyższy PSM, co przekłada się na większą satysfakcję z pracy i mniejsze wypalenie zawodowe²⁹⁷.

Po trzecie, charakterystykę zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych należy widzieć również w perspektywie hierarchicznej kultury organizacyjnej. Skomplikowane procedury i różnica między szeregowym urzędnikiem a dyrektorem są najczęściej wymieniane przez osoby pytane o swoje doświadczenia zawodowe związane z przechodzeniem z pracy w sektorze prywatnym do pracy w administracji²⁹⁸.

Po czwarte, w prywatnych firmach głównym celem jest maksymalizacja zysku przy minimalizacji kosztów. Jednak w przypadku jednostek budżetowych, przepisy regulujące ich funkcjonowanie sprawiają, że priorytetem staje się wydawanie środków zgodnie z procedurami, a nie gospodarowanie nimi w sposób oszczędny. W praktyce oznacza to, że zasady finansowania jednostek budżetowych utrudniają działowi HR tworzenie efektywnych systemów motywacyjnych poprzez dystrybucję premii i nagród za wydajną pracę urzędników powiązaną z ocenami okresowymi. Wydatki na wynagrodzenia mogą być dokonywane tylko w ramach określonych limitów ustalonych w ustawie budżetowej. Ponadto, nie ma możliwości ich zwiększenia, na premie czy nagrody dla pracowników za efektywną pracę, w przypadku gdy organizacja publiczna osiąga wyższe dochody²⁹⁹.

Po piąte, w organizacji publicznej zaangażowane są różne grupy interesariuszy, takie jak obywatele, media i politycy. Na funkcjonowanie administracji ma wpływ nie tyle cykl ekonomiczny, co polityczny. Ze względu na oczekiwania i wymagania tych interesariuszy, administracja działa w sposób ostrożny i powolny. W przeciwieństwie do organizacji prywatnych, gdzie menedżerowie mogą podejmować pewne decyzje kadrowe, ale jeśli na koniec roku organizacja osiągnie dzięki nim zysk, to te błędy nie są istotne. W przypadku administracji publicznej jest inaczej - nie jest ważne, że większość decyzji jest prawidłowo podjęta, bo nawet niewielkie błędy są ważne i poddawane krytyce³⁰⁰.

²⁹⁶ E. Wright, S. Hassan, J. Park, *Does a public service ethic...*, *op. cit.*, s. 647–663.

²⁹⁷ B. Uluturk, E. Yilmaz Altuntas, T. Isik, *Impact of ethical leadership...*, *op. cit.*, s. 1-33.

²⁹⁸ M. Sidor-Rządowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 80.

²⁹⁹ W. Zieliński, Efektywność ZZL w sektorze publicznym, „Zarządzanie zasobami ludzkimi”, nr 3-4/2010, s. 30.

³⁰⁰ M. Sidor-Rządowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 81.

Po szóste, *work-life balance*³⁰¹ jest kluczową wartością pracy w organizacji publicznej. Praca w administracji umożliwia osiągnięcie równowagi między życiem prywatnym a zawodowym bardziej niż praca w firmie. Ważne jest rozróżnienie autentycznego zaangażowania od nieuzasadnionego wydłużania czasu pracy, które często występuje w niektórych przedsiębiorstwach o modelu sita³⁰².

Podsumowując, zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych jest specyficzne ze względu na różne czynniki. Wśród nich najważniejsze to: polityczna presja interesariuszy, motywacja do służby publicznej (*public service motivation*), poziom wynagradzania i stabilność zatrudnienia, równowaga między pracą a życiem prywatnym, hierarchiczna kultura organizacyjna oraz modele funkcjonowania administracji publicznej (otwarty vs. zamknięty). Istnieją również czynniki subiektywne, które skłaniają jednostki do pracy w sferze publicznej, takie jak poszukiwanie sensu własnej pracy poprzez realizację wartościowych polityk publicznych.

1.7. Wyzwania w zarządzaniu zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych

Zarządzanie zasobami ludzkimi w sferze publicznej stało się coraz ważniejszym zadaniem w ostatnich dziesięcioleciach. Badania i praktyka skupiają się na pozyskiwaniu, wykorzystywaniu i rozwijaniu kapitału ludzkiego. Zasoby ludzkie są uważane za skuteczne narzędzie poprawy wydajności, a nieodpowiednie zarządzanie tymi zasobami wiąże się z generowaniem kosztów zarówno materialnych jak i emocjonalnych. Warto dodać, iż pracownicy wiedzy są najważniejszym zasobem współczesnych organizacji publicznych i budują kapitał intelektualny.

Jednak zmiany kulturowe, demograficzne, technologiczne wymagają nowego podejścia do ZZL. W dynamicznym środowisku organizacyjnym konieczne jest poszukiwanie innowacyjnych metod, które umożliwią usprawnienie funkcjonowania działu HR. Doskonalenie funkcji kadrowej jest kluczowe dla budowania przewagi konkurencyjnej organizacji publicznych w

³⁰¹ W. Kowalik, T. Kusio (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi: wybrane funkcje i zagadnienia*, Kraków 2020, s. 14.

³⁰² M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*, s. 82.

zmiennym otoczeniu. Tradycyjne metody ZZL nie są już wystarczające w sferze publicznej. Menedżerowie potrzebują innowacyjnych i zaawansowanych narzędzi wspierających procesy kadrowe³⁰³.

Rozwój narzędzi informatycznych ma duże znaczenie dla funkcji personalnej i organizacji pracy w dziale HR w sferze publicznej. Wpływają one na przeniesienie częściowo funkcji personalnej do świata wirtualnego³⁰⁴. Dodatkowo, rozwój technologii pozwala na rozszerzenie wykorzystania grywalizacji jako innowacyjnej techniki selekcji i motywowania w zarządzaniu zasobami ludzkimi³⁰⁵.

Istotnym trendem w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi³⁰⁶ jest zainteresowanie się zjawiskiem starzenia się społeczeństwa i brakiem wystarczającej siły roboczej na rynku pracy. Aby sprostać przyszłym potrzebom kadrowym, konieczne będzie nowe podejście do ZZL i rekrutacja w większym stopniu pracowników w wieku okołoemerytalnym. Współczesnym menedżerom publicznym stawia się wyzwanie zarządzania pracownikami z różnych pokoleń³⁰⁷. Każda generacja kieruje się niepowtarzalnym systemem wartości, co determinuje odmienne podejście do pracy i hierarchię potrzeb. Dlatego wymaga to od menadżera zastosowania *sui generis* strategii „dyferencjacji” w zarządzaniu zasobami ludzkimi. W dodatku, konieczne jest wprowadzenie koncepcji zarządzania różnorodnością³⁰⁸, która odpowiada na zmieniającą się sytuację na rynku pracy. Wyzwaniem dla kierowników jest wykorzystanie korzyści wynikających z różnorodności pokoleniowej³⁰⁹, jednocześnie tworząc warunki sprzyjające efektywnej współpracy między pracownikami różnych generacji.³¹⁰

Zarządzanie międzykulturowe³¹¹ stanowi kolejne wyzwanie dla zarządzania zasobami ludzkimi w sferze publicznej w kontekście rosnącej różnorodności kulturowej w miejscu pra-

³⁰³ B. Domańska-Szaruga, E. Bombiak, *Współczesne wyzwania w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Siedlce 2019, s. 7-8.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ P. Ziemiański, P. Wrotkowska, *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.

³⁰⁶ W. Głowienka, *Rola lidera w zarządzaniu...*, *op. cit.*, s. 94.

³⁰⁷ B. Domańska-Szaruga, E. Bombiak, *Współczesne wyzwania w zarządzaniu...*, *op. cit.*, s. 7-8.

³⁰⁸ K. Wojtaszczyk, *Zarządzanie różnorodnością w kontekście odmiennych zachowań zdrowotnych pracowników*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów”, nr 1(47)/2018, s. 77-80.

³⁰⁹ B. Jamka, *HR na zakręcie. Zarządzanie przez pomiar czy aktywacja kreatywności?*, Warszawa 2019, s. 222-223.

³¹⁰ Ł. Waligóra, *Zarządzanie różnorodnością w organizacjach. Prezentacja wybranych praktyk*, „Studia Ekonomiczne”, nr 348/2018, s. 26-40.

³¹¹ O. Boyko, R. Mylenkova, L. Otroschenko, *Intercultural management in educational organizations*, „Perspektywy Kultury”, nr 2(29)/2020, s. 163-170.

cy³¹². Menedżerowie umiejący zarządzać różnicami kulturowymi, tworzą harmonijne środowisko pracy, które umożliwia pracownikom wniesienie własnego wkładu w realizację celów organizacji publicznej³¹³. Ponadto, zarządzanie międzykulturowe wymaga zdobycia wiedzy, umiejętności negocjacyjnych i otwartości na różnorodność, co przyczynia się do zwiększenia efektywności działania organizacji³¹⁴.

Różnorodność kulturowa w miejscu pracy może być zarówno źródłem potencjalnych napięć, jak i wartościowym twórcą stymulującym innowacyjność w organizacji publicznej³¹⁵. Dlatego istotne jest, aby menedżerowie umieli tworzyć klimat organizacyjny, w którym różnice kulturowe są akceptowane i doceniane³¹⁶. Jednym z kluczowych aspektów budowania organizacji wielokulturowej jest zrozumienie i szanowanie praw pracowników do wyrażania swojej indywidualności, co stanowi istotną cechę dojrzałego kierownika³¹⁷.

Podsumowując, współczesne organizacje publiczne adaptują się do zmian (m.in. kulturowych, demograficznych technologicznych), co wymaga nowej perspektywy w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Rozwój narzędzi informatycznych wpływa na wirtualizację funkcji personalnych poprzez wykorzystanie innowacyjnych metod selekcji w procesie doboru pracowników. Natomiast starzenie się społeczeństwa wymaga rozwiązania problemów związanych z różnorodnością w organizacjach. Zarządzanie różnorodnością pokoleniową i kulturową staje się kolejnym wyzwaniem dla menedżerów publicznych, którzy tworząc harmonijne środowisko pracy doceniają innowacyjność różnic indywidualnych i kolektywnych.

³¹² Ł. Burkiewicz, A. Knap-Stefaniuk, *Zarządzanie międzykulturowe jako wyzwanie dla współczesnych menedżerów – rozwijanie potencjału wielokulturowych zespołów*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie. Politechnika Śląska”, nr 130/2018, s. 61-63.

³¹³ B. Domańska-Szaruga, E. Bombiak, *Współczesne wyzwania w zarządzaniu...*, op. cit., s. 9.

³¹⁴ A. Olczak, I. Kołodziejczyk-Olczak (red.), *Leksykon zarządzania*, op. cit., s. 665-668.

³¹⁵ B. Domańska-Szaruga, E. Bombiak, *Współczesne wyzwania w zarządzaniu...*, op. cit., s. 7-8.

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ Ł. Burkiewicz, A. Knap-Stefaniuk, *Zarządzanie międzykulturowe jako wyzwanie...*, op. cit., s. 66.

Rozdział 2 Regionalna Izba Obrachunkowa - pozycja ustrojowa, funkcje i uwarunkowania procesu kontroli

2.1. Przegląd definicyjny pojęcia kontroli

Różne definicje pojęcia kontroli, kładą akcent na różne aspekty tego zjawiska: sprawność lub/i skuteczność postępowania, koncentrację na stanie faktycznym lub postulowanym, bierność lub aktywność kontroli³¹⁸.

Należy zaznaczyć, że istnieje ryzyko rozbieżności w rozumieniu pojęcia kontrola zważywszy, iż 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 określenie znaczenia, w którym to pojęcie używane będzie w dalszej części niniejszej dysertacji.

T. Kotarbiński przez kontrolę rozumiał „(...) badanie, czy zlecenie zostało dokonane, do czego jedną z pomocy jest przyjmowanie do wiadomości sprawozdania”³¹⁹. Ta prakseologiczna definicja jest użyteczna, ponieważ zwraca uwagę na aspekt badawczy, istotny w analizie 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 L. 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”³²⁰. Termin „ustalenie stanu faktycznego” jest istotny w działaniach kontrolnych, ponieważ umożliwia inspektorom ocenę zgodności działań jednostki kontrolowanej z obowiązującymi przepisami prawnymi oraz innymi normami. To element utylitarny, 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 K. Adamieckiego kontrola to „(...) sprawdzenie, czy wykonanie

³¹⁸ Z. Dobrowolski, *Teoretyczne podstawy kontroli*, Zielona Góra 2003, s. 9-12.

³¹⁹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 104.

³²⁰ L. Zacharko, *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, [w:] A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s. 11.

zgadza się z planem, czyli wzorcem”³²¹. Oznacza to, iż 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 umożliwi inspektorom dokładne zrozumienie sytuacji i podejmowanie odpowiednich czynności służbowych. Kontrola w perspektywie teoretycznej składa się więc z następujących po sobie faz (patrz rysunek nr 5)³²²:

- 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 do stanu postulowanego. Podmiot kontrolujący wobec podmiotu kontrolowanego może w tym względzie wystosować zalecenia wskazujące, w jaki sposób uniknąć popełnienia błędów w przyszłości.

Powyższy przegląd umożliwi 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 wymaganym, dokonaniu w ten sposób wiążącej oceny na podstawie kryteriów kontroli (legalności, zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, rzetelności, celowości, gospodarności)³²³ przez inspektora i w związku z danym wynikiem zastosowaniu lub nie środków, o których mowa w ustawie³²⁴. Efekty porównań stanów uprawniają do wyciągnięcia przez inspektora kontroli RIO trzech możliwych wniosków:

³²¹ K. Adamiecki, *O nauce organizacji*, Warszawa 1985, s. 232.

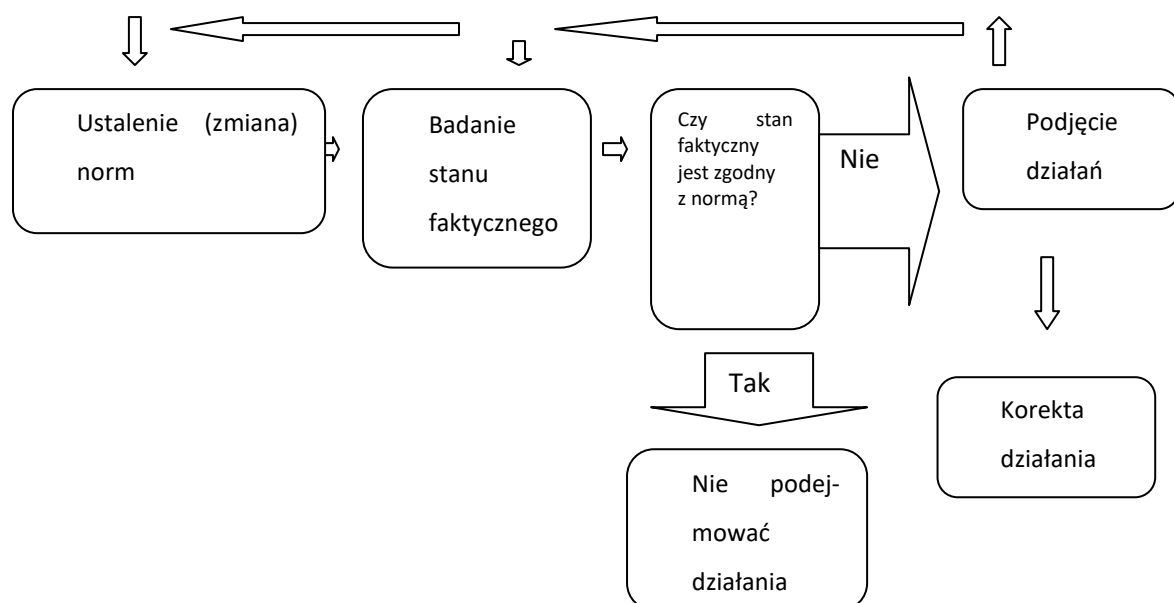
³²² L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiakowa, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1968, s. 19.

³²³ Kryteria ocen kontrolnych zostaną omówione w dalszej części niniejszej dysertacji.

³²⁴ Ustawa o RIO.

- 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 zbieżny ze stanem prawnym (kontrola bez zastosowania środków, w profesjolekcje inspektorów tzw. 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 zastępca)³²⁵.

Rysunek 5. Etapy procesu kontroli



Źródło: Z. Dobrowolski, *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, Sulechów 2008, s. 11.

2.2. Cele i funkcje kontroli

³²⁵ art. 9 ust. 2 ustawy o RIO.

Kontrola, *sensu largo*, jest środkiem do realizacji celów, nie zaś wartością autoteliczną. Pytanie o jej cel jest więc kwestią fundamentalną. Każda kontrola posiada 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. R. 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 kontrolnego³²⁶, przy jednoczesnym zachowaniu jakości pracy³²⁷. Innymi słowy, inspektorzy kontrolę przygotowują wcześniej tak, aby cykl kontrolny był jak najkrótszy. Jednak relatywnie bardzo duża liczba gmin sprawia, że w praktyce przeprowadzenia kontroli kompleksowej, przy obecnym stanie kadrowym Izb, kontroli w gminie nie można realizować częściej niż ustawowy wymóg – co najmniej raz na cztery lata³²⁸.

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 Obrachunkowych³²⁹. 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 Szkoleń³³⁰.

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. Prawidłowo prowadzona sprawozdawczość ma za zadanie pogłębiać zaufanie obywateli do organów sa-

³²⁶ R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009, s. 45.

³²⁷ J. Kisielnicki, *Zarządzanie: jak zarządzać i być zarządzanym*, Warszawa 2008, s. 176.

³²⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021r.; wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021r.

³²⁹ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

³³⁰ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022r.

morządowych. 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 obywatela³³¹.

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 spełniona³³².

Cele kontroli są realizowane poprzez zadania, które w literaturze z zakresu zarządzania określa się pojęciem „funkcji”³³³.

R. 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 bezzwłocznie, 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 prawem³³⁴. 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 szereg zróżnicowanych jednostek kontrolnych³³⁵.

Ustawodawca nakłada na Izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej³³⁶ w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Czynności informacyjne realizowane są poprzez wyda-

³³¹ R. Pilarski, *Sprawozdanie Rb-N jednostek sektora finansów publicznych*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-sprawozdanie-rb-n-jednostek-sektora-finansow-publicznych>, (dostęp: 2022-04-22).

³³² S. Kałużny, T. Zawadzak, *Kontrola gospodarcza w jednostkach budżetowych*. Warszawa 1999, s. 80.

³³³ Kuc R., *Kontrola jako funkcja...*, *op. cit.*

³³⁴ K. Wierzbiński, *Kontrola wewnętrzna w podstawowych jednostkach gospodarczych: poradnik organizacyjno-metodyczny*, Zielona Góra 1998, s. 25-26.

³³⁵ L. Kurkowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000, s. 28.

³³⁶ Art. 1 ust. 4 ustawy o RIO.

wanie biuletynów oraz informatorów, organizowanie seminariów i szkoleń. Działalność ta może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa³³⁷.

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 państwa³³⁸. Według J. 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”³³⁹.

Drugą funkcją kontroli jest funkcja edukacyjna (zwana też funkcją wychowawczą, wychowawczo-dydaktyczną, instruktazową) podpowiada właściwe działania zgodne 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 eliminację³⁴⁰. Na podstawie przeprowadzonych badań własnych zaobserwowano, że instruktaż może polegać też na właściwej interpretacji przepisów.

Trzecią funkcją jest funkcja zapobiegawcza zwana 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 inspekto-

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Opinia jako forma działania regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] J. Małeckie, R. Hauser, Z. Janku, *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007; J. Salachna, *Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniotwórczej regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.

³³⁹ J. Kot, *Działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] B. Cybulski (red.), S. Sroćki (red.), *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003*, Wrocław 2003, s. 147.

³⁴⁰ Art. 9 ust. 2 ustawy o RIO.

rzy często zmieniają pracę, przenosząc się właśnie do pionu kontrolnego w jednostkach samorządu terytorialnego³⁴¹.

Wreszcie czwarta funkcja to funkcja inspirująca (zwana też funkcją 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 osób³⁴².

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

2.3.1. Kontrola a kryterium czasu realizacji

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

³⁴¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

³⁴² J. Kot, *Działalność szkoleniowa...*, *op. cit.*, s. 160.

są wystarczające do przeprowadzenia działań. Walorem kontroli prewencyjnej jest jej oddziaływanie jeszcze przed podjęciem potencjalnie mylnej decyzji³⁴³.

W dodatku celem kontroli wstępnej jest też zapobiegnięciu 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 budżetowej³⁴⁴.

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. Nie zawsze musi dojść do zatrzymania procesu. Pisząc metaforycznie, prowadzenie samochodu po krętej górskiej drodze, wzdłuż linii środkowej jezdni jest nieustannym procesem korekty odchyłeń od wzorca-linii. Zbyt powolny czas reakcji, powoduje opuszczenie toru jezdni. Taka odmiana kontroli bieżącej zwie się „sterującą”³⁴⁵, w tym przypadku istotna jest szybkość reakcji kontroli od momentu zaistnienia odchyłeń do czasu wprowadzenia poprawek³⁴⁶.

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 zadłużenia³⁴⁷.

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

³⁴³ S. Kałużny, *Skuteczne kierowanie przedsiębiorstwem: techniki osiągnięcia sukcesu*, Warszawa 1996, s. 119-120.

³⁴⁴ J. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*. „Finanse Komunalne”, nr 10/2010, s. 38.

³⁴⁵ R. Kuc, *Zarządzanie doskonałe*, Warszawa 2000, s. 258.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ J. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa...*, *op. cit.*, s. 39.

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 wcześniejszej³⁴⁸. 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 przykładać do projektowania³⁴⁹.

2.3.2. Kontrola a kryterium umiejscowienia

W administracji publicznej można wyróżnić dwuczłonowy podział kontroli na wewnętrzną (inaczej zwaną: endogeniczną, wewnątrzadministracyjną, zarządczą) 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 instytucji³⁵⁰. 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. o finansach publicznych³⁵¹ odpowiedzialność za zapewnienie kontroli zarządczej należy do obowiązków: ministra w kierowanych przez niego dzia-

³⁴⁸ L. Kurkowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa... op. cit.*, s. 52.

³⁴⁹ *Ibid.*, s. 50.

³⁵⁰ D. Dębski, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw. Cz.2*, Warszawa 2007, s. 351-353.

³⁵¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

łach, 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 wojewodę³⁵². Warto zaznaczyć, iż 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.

2.4. 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”³⁵³, stąd kryteria kontroli są miernikami w ocenie kontrolowanego działania³⁵⁴. Pojęcie kryterium kontroli nie zostało zdefiniowane w prawie polskim³⁵⁵, jednakże normatywny układ odniesienia mogą stanowić tu wzorce oraz standardy.

Ocena kontrolerska formułowana jest zazwyczaj w oparciu o kryteria, 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

³⁵² R. Szostak, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych –charakterystyka ogólna*, „Kontrola państwowa”, nr 5/2010, s. 4-8.

³⁵³ 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.

³⁵⁴ S. Kałużny, *Kontrola w banku: poradnik dla kontrolerów oraz kadry kierowniczej*, Warszawa 1995, s. 30.

³⁵⁵ J. Strzelecki, *Kontrola administracji publicznej: zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Płock 2003, s.13.

nią celów³⁵⁶. 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 legalności³⁵⁷.

2.4.1. 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 roli w służbie obywatelom. Jednak spełnienie kryterium legalności nie zawsze oznacza realizację pozostałych mierników (celowości, gospodarność)³⁵⁸.

RIO kontroluje gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne na podstawie kryterium zgodności z prawem³⁵⁹ 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 gospodarności³⁶⁰. Inaczej rzecz się ma w odniesieniu do kontroli przeprowadzonej w kwestii wykonania zadań administracji rządowej przez samorząd.

2.4.2. Celowość jako kryterium ocen kontrolnych

³⁵⁶ Kryterium celowości zostanie szczegółowo omówione w dalszej części niniejszej dysertacji.

³⁵⁷ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

³⁵⁸ 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*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1755.pdf>, (dostęp: 2019-02-25), s. 10.

³⁵⁹ Art. 5 ust. 1 ustawy o RIO.

³⁶⁰ K. Wierzbicki, *Kontrola wewnętrzna...*, *op. cit.*, s. 29.

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 gospodarności³⁶¹.

Przez celowy można rozumieć świadomy (umyślny, zamierzony) oraz posiadający właściwy stosunek nakładów do efektów. W drugim znaczeniu celowy podobny jest do znaczenia 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. Prawdopodobieństwo realizacji tych działań zawsze jest obarczone 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 cząstkowych, jak i głównych. Rozbicie celów uzasadnia się często długofalowością projektów – cząstkowe 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 cząstkowe³⁶².

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 celowości³⁶³.

Ocena jednostki kontrolowanej z punktu widzenia celowości może nastroczać wiele 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. Kryterium celowości bazuje na legalności czy też gospodarno-

³⁶¹ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o RIO.

³⁶² B. Kaczmarek, C. Sikorski, *Podstawy zarządzania: zachowania organizacyjne*, Łódź 1998, s. 53.

³⁶³ Z. Dobrowolski, *Ciągłość i zmiana...*, *op. cit.*, s. 23.

ści³⁶⁴, 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 jednostki³⁶⁵. Nadużywanie tego kryterium przez inspektorów kontroli prowadzi jednak do naruszenia samodzielności JST.

2.4.3. Rzetelność jako kryterium ocen kontrolnych

Kryterium rzetelności to zespół czynników umożliwiający kontrolerowi orzekanie o sumienności, bezinteresowności, solidności (uczciwości, obowiązkowości, dokładności, prawdziwości) działań pracowników jednostki kontrolowanej³⁶⁶.

Stanowi ono polski fenomen, gdyż nie znajduje odpowiednika w zagranicznym ustawodawstwie³⁶⁷, 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 faktycznym³⁶⁸ 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.

2.4.4. Gospodarność jako kryterium ocen kontrolnych

³⁶⁴ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach...*, op. cit., s. 232.

³⁶⁵ M. Niezgódka-Medek, *Ekspertyza prawna interpretacji...*, op. cit., s. 30-31.

³⁶⁶ J. Miodek, *Ekspertyza na temat interpretacji...*, op. cit., s. 6.

³⁶⁷ M. Niezgódka-Medek, *Ekspertyza prawna interpretacji...*, op. cit., s. 28.

³⁶⁸ S. Kałużny, *Leksykon kontroli*, op. cit., s. 61.

Istotą kryterium gospodarności (efektywności, ekonomiczności; inaczej zwanego: zasadą gospodarnego działania, zasadą racjonalnego gospodarowania) jest ekonomiczność działania przy minimum nakładów. Definiuje się je jako maksymalizację efektów, ukazuje więc współzależność między nakładami a efektami³⁶⁹. 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. Poprawą gospodarności można więc uzyskać na dwa sposoby – zmniejszając nakłady przy zachowaniu tych samych efektów lub uzyskując za pomocą tych samych nakładów więcej efektów³⁷⁰.

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 publicznych³⁷¹.

Kryteria legalności, celowości, rzetelności i gospodarności w ocenie kontrolnej w polskim prawie obowiązują od 1919 r.³⁷², pomimo tego 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, szybkie i skuteczne podejmowanie działań korygujących, różnorodność i racjonalność kryteriów, skupienie uwagi na wyjątkach, strategiczna lokalizacja³⁷³.

Reasumując, w demokratycznym państwie władza publiczna łączy się z podległą funkcją kontroli. 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

³⁶⁹ Z. Rola i in., *Kontrola wewnętrzna w jednostkach...*, op. cit., s. 48.

³⁷⁰ Z. Dobrowolski, *Czynniki sprawności kontroli...*, op. cit., s. 30.

³⁷¹ J. Nagórny, *Interpretacja pojęć...*, op. cit., s. 12-13.

³⁷² J. Miodek, *Ekspertyza na temat ...*, op. cit., s. 7.

³⁷³ R. Kuc, *Kontrola jako funkcja...* op. cit., s. 55.

legalności, zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie realizacji zadań administracji rządowej obejmuje także kryterium celowości, 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)³⁷⁴. 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 prywatny³⁷⁵.

2.4. 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 polisemantycznego jego znaczenia. Kontrola państwowa, *sensu stricto*, w polskiej tradycji jest silnie związana z Najwyższą Izbą Kontroli jako głównym reprezentantem systemu kontroli w Polsce³⁷⁶. Kontrolę państwową, *sensu largo*, najprościej jest zdefiniować jako pewien rodzaj kontroli wykonywanej przez organy państwowe. System kontroli państwowej w Polsce ewoluuje na skutek przemian ustroju politycznego państwa (z systemu socjalistycznego w system demokratyczny), ustroju gospodarczego państwa (gospodarki nakazowo-rozdzielczej w gospodarkę wolnoryn-

³⁷⁴ M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej: ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus (Łódź)”, nr 13/2018, s. 89-102.

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna: teoria...*, *op. cit.*, s. 68.

kową). Dlatego koniecznie wydaje się odróżnienie klasyfikacji instytucji kontroli administracji publicznej w systemie socjalistycznym oraz systemie demokratycznym.

E. Ochendowski dzieli system kontroli administracji publicznej w systemie demokratycznym na trzy segmenty. Pierwszy to organy państwowe niezależne od administracji publicznej obejmujące: kontrolę parlamentarną, NIK, Państwową Inspekcję Pracy (dalej PIP), Rzeczników Praw: Obywatelskich i Dziecka (dalej RPO i RPD), Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej GIODO). Drugi z segmentów to instytucje kontroli usytuowane w systemie administracji zawierające kontrolę między- i resortową, instancyjną, prokuratorską i RIO. Wreszcie trzeci segment to kontrole pozostałych instytucji i kontrole społeczne (mass media, związki zawodowe, instytucja skarg i wniosków, samorząd pracowniczy w przedsiębiorstwach państwowych, społeczne inspekcje pracy)³⁷⁷.

E. i E. Ura zdecydowali się podzielić kontrolę administracji publicznej na cztery segmenty. Pierwszy to kontrola administracji wykonywana przez organy państwowe: parlamentarna, prokuratorska, prezydenta RP, NIK, GIODO, RPO, PIP. Drugi segment to kontrola sądowa administracji obejmująca sądy: administracyjne, powszechne, szczególne oraz trybunały: konstytucyjny i stanu (dalej TK i TS). Trzecim segmentem jest kontrola wewnątrzadministracyjna zawierająca kontrolę między – i resortową, instancyjną. Ostatnim segmentem są inne formy kontroli administracji czyli RIO i kontrola społeczna³⁷⁸.

B. Kuc dzieli kontrolę na: parlamentarną (Sejm i Senat), rządową (rząd i jego członkowie), państwową (np. NIK, RIO), specjalistyczną (resortowa, międzyresortowa, np. PIP, RIO), wewnętrzną i społeczną (związki i organizacje zawodowe, skargi, zażalenia, wnioski zgłaszane do kompetentnych instytucji). Jednak strukturę swojej książki autor podzielił według innej zasady – opierając podział instytucji kontrolnych w państwie na zasadzie podległości wobec ministrów i Sejmu – tworząc w ten sposób nowy wyczerpujący podział instytucji kontroli. Wyróżnił przy tym: inspekcje podległe Sejmowi: NIK, PIP; inspekcje podległe premierowi: handlowa, Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Główny Urząd Miar, Wyższy Urząd Górniczy, Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (przekształcona w Komisję Nadzoru Finansowego), Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych (dziś już nieistniejący) *etc.*³⁷⁹.

³⁷⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2009, s. 427.

³⁷⁸ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 8.

³⁷⁹ Więcej na ten temat: B. Kuc, *Raport o stanie kontroli w Polsce*, Warszawa 2002, s. 10.

S. Jędrzejewski i H. Nowicki wyróżnili cztery elementy kontroli systemu administracji publicznej: kontrola organów samej administracji (wewnątrzadministracyjna), kontrola parlamentu i Prezydenta RP, kontrola organów niezawisłych, kontrola społeczna.

Wymienieni autorzy nadają priorytet kontroli wewnątrzadministracyjnej. Uzasadniają to – słusznie – koniecznością ponoszenia odpowiedzialności za własne decyzje i podjęte działania. W ramach kontroli wewnątrzadministracyjnej wyróżniają: kontrolę sprawowaną w systemie organów administracji zdecentralizowanej, kontrolę resortową, kontrolę instancyjną, kontrolę prokuratorską. Druga wymieniona w kolejności kontrola odnosi się do instytucji: kontrola sejmowa, kontrola senacka, kontrola sprawowana przez Prezydenta RP. Na kontrolę wykonywaną przez organy niezawisłe składają się kontrola: TK, NIK, RPO, PIP, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA), kontrola wykonywaną przez inne sądy. Kontrola społeczna to m.in.: instytucje skarg i wniosków, społeczna inspekcja pracy, samorząd zawodowy i gospodarczy, związki zawodowe, samorząd pracowniczy³⁸⁰.

J. 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, GIODO, 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 (kontrola rządowa, kontrola resortowa, kontrola terenowa w ramach administracji rządowej, kontrola 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 publicznej³⁸¹.

Jak słusznie zauważa B. Majchrzak³⁸² powyższy dwuczłonowy podział może budzić wątpliwości, zwłaszcza wobec RIO, które G. Szpor³⁸³ zalicza do kontroli wewnętrznej administra-

³⁸⁰ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej*, Łódź 1995, s. 25-26.

³⁸¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 83-84.

³⁸² B. Majchrzak, *Analiza pracy regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych*, Warszawa 2018, s. 6.

³⁸³ G. Szpor, *Kontrola administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 305-315.

cji publicznej, a J. Glumińska-Pawlic³⁸⁴ i J. Jagielski³⁸⁵ do zewnętrznej kontroli administracji publicznej. Rozziew klasyfikacyjny może wynikać z niezaliczenia przez jednych autorów³⁸⁶ Izb do aparatu administracyjnego. Za ulokowaniem RIO w zewnętrznej kontroli administracji publicznej przemawia zakres pełnionych funkcji i przysługujące w związku z tym kompetencje³⁸⁷.

Analizując klasyfikacje systemu kontroli administracji publicznej, można wyciągnąć wniosek, iż Regionalne Izby Obrachunkowe nie stanowią części administracji rządowej³⁸⁸. Pozycja RIO w systemie kontroli sprawia też, iż nie są one częścią administracji samorządowej (podlegałyby wówczas w pewien sposób JST)³⁸⁹. 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 publicznymi³⁹⁰.

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, nadzorczokontrolny organ władzy publicznej, więc Izby są unikalne, ale mają też hybrydowy charakter ze względu na pełnione funkcje, które zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału³⁹¹.

2.5. Zadania Regionalnych Izb Obrachunkowych

³⁸⁴ 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.

³⁸⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op.cit.*, s. 83-84.

³⁸⁶ Tak właśnie czynią: J. Glumińska-Pawlic i J. Jagielski.

³⁸⁷ Funkcje RIO zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału.

³⁸⁸ A. Skibiński, *Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, Sulechów 2006.

³⁸⁹ R. Wąsowska, *Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2019.

³⁹⁰ Z. Dobrowolski, *Czynniki sprawności kontroli...* *op. cit.*, s. 41.

³⁹¹ *Ibid.*

Regionalne Izby Obrachunkowe³⁹² są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. Pierwszy zapis o RIO znalazł się w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r.³⁹³, jednak faktycznie zostały one powołane do istnienia dopiero od 1 stycznia 1993 r.³⁹⁴. 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. Siedziby poszczególnych Izb oraz ich zespoły zamiejscowe ustalone zostały na mocy właściwego rozporządzenia³⁹⁵. Wykaz siedzib, zespołów zamiejscowych i liczby członków kolegium oraz terytorialny zasięg działania Izb przedstawia tabela nr 3.

Tabela 3. Wykaz RIO, ich siedzib, liczby członków kolegium oraz terytorialnego zasięgu działania Izb

Lp.	Nazwa i siedziba regionalnej izby obrachunkowej	Siedziby zespołów zamiejscowych	Terytorialny zasięg działania regionalnej izby obrachunkowej	Liczba członków kolegium
1	RIO w Warszawie	Ciechanów, Ostrołęka, Siedlce, Płock, Radom	Województwo Mazowieckie	27
2	RIO w Białymstoku	Łomża, Suwałki	Województwo Podlaskie	13
3	RIO w Bydgoszczy	Toruń, Włocławek	Województwo Kujawsko-Pomorskie	13
4	RIO w Gdańsku	Słupsk	Województwo Pomorskie	11
5	RIO w Katowicach	Bielsko-Biała, Częstochowa	Województwo Śląskie	17
6	RIO w Kielcach	Sandomierz	Województwo Świętokrzyskie	9
7	RIO w Krakowie	Tarnów, Nowy Sącz, Oświęcim	Województwo Małopolskie	17
8	RIO w Lublinie	Biała Podlaska, Chełm, Zamość	Województwo Lubelskie	17
9	RIO w Łodzi	Piotrków Trybunalski, Sieradz, Skierniewice	Województwo Łódzkie	17
10	RIO w Olsztynie	Elbląg	Województwo Warmińsko-Mazurskie	11
11	RIO w Opolu	Brak zespołu zamiejscowego	Województwo Opolskie	9

³⁹² RIO w Krakowie, *Struktura organizacyjna*, <http://www.krakow.rio.gov.pl/p,75,struktura-organizacyjna>, (dostęp: 2022-07-22).

³⁹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

³⁹⁴ Ustawa o RIO.

³⁹⁵ 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. z 2004 r. Nr 167 poz.1747).

		wego		
12	RIO w Poznaniu	Kalisz, Konin, Leszno, Piła	Województwo Wielkopolskie	21
13	RIO w Rzeszowie	Krosno, Przemyśl, Tarnobrzeg	Województwo Podkarpackie	17
14	RIO w Szczecinie	Koszalin	Województwo Zachodniopomorskie	11
15	RIO we Wrocławiu	Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych	Województwo Dolnośląskie	17
16	RIO w Zielonej Górze	Gorzów Wielkopolski	Województwo Lubuskie	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 do 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. z 2004 r. nr 167 poz.1747).

2.5.1. Kolegium izby

Od 1 lipca 2005 r.³⁹⁶ jedynym organem izby jest kolegium, w skład którego wchodzi prezes jako przewodniczący kolegium oraz pozostali członkowie³⁹⁷. Zasięg terytorialny i liczba nadzorowanych podmiotów stanowią wyznacznik powoływanych w danym województwie członków kolegium³⁹⁸.

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 RIO³⁹⁹, 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 posiadane przez kolegiantów co najmniej czteroletniego stażu pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego (lub finansów publicznych). Ponadto członek kolegium nie może być skazany

³⁹⁶ Art 196 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2005 r. 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.

³⁹⁷ 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: 2022-07-22).

³⁹⁸ Załącznika nr 1 do 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. z 2004 r. Nr 167 poz.1747).

³⁹⁹ Kryteria są zawarte w art. 15 ust. 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej⁴⁰⁰. Kandydatów wyłania się w drodze konkursu⁴⁰¹ w przypadku wakatu na stanowisko etatowego członka albo upływu 6-letniej kadencji pozaetatowego członka kolegium lub wakatu po nim⁴⁰².

Kandydaci⁴⁰³ 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 prawa⁴⁰⁴ dotyczących Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Kolegiani, jak potocznie nazywa się członków Kolegium RIO⁴⁰⁵, w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, powiatu, sejmik województwa) zgłaszają kandydatów na członków kolegium Izby⁴⁰⁶. Jest to bardzo istotne kryterium w procesie rekrutacji, bowiem połowę składu kolegium winni stanowić kandydaci samorządowi⁴⁰⁷. W związku z tym istnieją stanowiska kolegiantów tzw. samorządowych, w przypadku których konkurs jest kierowany tylko do kandydatów zgłoszonych przez organy stanowiące JST⁴⁰⁸.

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 nie-

⁴⁰⁰ Ustawa o RIO.

⁴⁰¹ Art. 15a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

⁴⁰² 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.).

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ 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 na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.).

⁴⁰⁵ Z uwagi na brzmienie art. 15 ust. 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

⁴⁰⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021r.

⁴⁰⁷ M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, s. 450.

⁴⁰⁸ W myśl rozporządzenia § 5 ust. 2 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.): „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”.

zależność kolegianta, a jest ona wymogiem piastowania tej funkcji. Warto dodać, iż 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 RIO⁴⁰⁹. 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 członka⁴¹⁰.

Do wyłącznych kompetencji kolegium należą m.in.: ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego⁴¹¹ oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń⁴¹². Organ ten rozpatruje odwołania od opinii wydanych przez skład orzekający w zakresie: projektów uchwał budżetowych JST składanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów⁴¹³; informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze; sprawozdań z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia JST i objaśnieniami⁴¹⁴. Do jego zadań należy też uchwalanie regulaminu organizacyjnego⁴¹⁵ 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.

2.5.2. Składy orzekające

Członkowie kolegium tworzą również trzyosobowe składy orzekające, właściwe do wydania opinii w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych⁴¹⁶ oraz ustawą o finansach publicznych⁴¹⁷, a także tworzą komisje do spraw rozpatrywania powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie

⁴⁰⁹ Art. 15 ust. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

⁴¹⁰ R. Wąsowska, *Administracyjnoprawny status regionalnych...*, op. cit., s. 252-256.

⁴¹¹ 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 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

⁴¹² Orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawie o RIO (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.).

⁴¹³ W tym odpowiednio: burmistrzów, prezydentów miast.

⁴¹⁴ Art. 13 ust. 3-5 ustawy o RIO.

⁴¹⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022.

⁴¹⁶ Ustawy o RIO.

⁴¹⁷ RIO w Poznaniu, *Biuletyn informacji publicznej – ogłoszenia o naborze*, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/?c=994>, (dostęp: 2012-12-25).

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 nieudzielenia⁴¹⁸.

⁴¹⁸ RIO w Zielonej Górze, *Działalność opiniodawcza*, <http://www.zielonagora.rio.gov.pl/strona.php?id=17>, (dostęp: 2022-07-02).

2.5.3. Regionalna Komisja Orzekająca

W ramach izb działa Regionalna Komisja Orzekająca (dalej zwana komisją) funkcjonująca na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴¹⁹ oraz rozporządzenia w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴²⁰. Ustawa o RIO w artykułach od 5 do 18c wymienia katalog naruszeń podlegających orzecznictwu komisji⁴²¹, 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 należności⁴²².

Jeżeli ujawniony podczas kontroli przez inspektorów czyn narusza dyscyplinę finansów publicznych, a nie jest czynem zabronionym w rozumieniu kodeksu karnego⁴²³ i kodeksu karno-skarbowego⁴²⁴, Izba kieruje wniosek do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej Rzecznik). Rzecznik pełni 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 publicznymi⁴²⁵. Jednak rzadko się to zdarza – komisja nazywana jest nieformalnie „komisją umarzającą”⁴²⁶. Zdecydowana większość spraw, które trafiają do komisji, albo jest umarzana, albo na sprawcę nakładane są symbo-

⁴¹⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.).

⁴²⁰ 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. z 2019 r. poz. 189).

⁴²¹ 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: 2022-07-02).

⁴²² Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.).

⁴²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).

⁴²⁴ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 859 z późn. zm.).

⁴²⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.).

⁴²⁶ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022r.

liczne kary rzędu 200–500 zł⁴²⁷. Te kwoty są nieproporcjonalnie niskie w stosunku do wagi czynu, jakim jest naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴²⁸.

Reasumując, zdaniem przebadanych inspektorów RIO regionalna komisja orzekająca na chwilę obecną ma relatywnie mały wpływ na JST⁴²⁹ ze względu na niski wymiar stosowanych przez nią sankcji, które raczej nie pełnią funkcji prewencyjnej („nie odstraszą”⁴³⁰) wobec potencjalnych sprawców czynów zabronionych.

2.5.4. Prezes RIO i jego zastępca

Izbą kieruje prezes, który posiada określone ustawowo kompetencje, niezastrzeżone dla składów orzekających, kolegium izby i komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Prezes RIO wybierany jest w drodze konkursu, po przeprowadzeniu którego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powołuje go Prezes Rady Ministrów. Warunki przeprowadzania konkursu określają przepisy ustawy o RIO oraz rozporządzenie w tej sprawie⁴³¹. 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 prezes⁴³² 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 izby⁴³³. Jako kierownik jednostki prezes opracowuje projekt regulaminu organizacyjnego izby. Występuje on do Prezesa Rady Mini-

⁴²⁷ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022r.

⁴²⁸ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „A” w dniu 8.07.2021r.

⁴²⁹ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „A” w dniu 8.07.2021r. oraz inspektorem „D” w dniu 24.01.2022r.

⁴³⁰ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022r.

⁴³¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczególnych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. Nr 10, poz. 93).

⁴³² Prezes, Prezes RIO, kierownik jednostki – pojęcie te w akapicie będą używać synonimicznie celem uniknięcia powtórzeń.

⁴³³ Składa prezes przedmiotowe sprawozdania w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem.

strów z wnioskami o powołanie i o odwołanie zastępcy prezesa oraz o powołanie, odwołanie lub zmianę charakteru zatrudnienia członka kolegium. Ponadto, prezes RIO 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 powołuje⁴³⁴ komisję do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika⁴³⁵ 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 publicznych⁴³⁶. Do najważniejszych z nich należy zapewnienie siedziby, obsługi prawnej i administracyjno-technicznej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴³⁷. Ponadto, prezes ponosi wydatki związane z funkcjonowaniem tej komisji (wynagrodzenia i koszty szkolenia oraz zwrócenie kosztów przejazdu świadkom postępowania – finansowane z budżetu państwa)⁴³⁸.

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

2.5.5. 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 współdzia-

⁴³⁴ Prezes RIO powołuje komisję do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty spośród członków kolegium.

⁴³⁵ Głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

⁴³⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.).

⁴³⁷ 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: 2022-07-02).

⁴³⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.).

łają z głównym księgowym w zakresie opracowywania projektu budżetu izby. Ponadto podpisują oni korespondencję służbową niezastrzeżoną dla prezesa. Naczelnicy zgłaszają potrzebę w zakresie doształcania i szkolenia inspektorów oraz wykonują inne czynności zlecone przez prezesa⁴³⁹. W czasie ich nieobecności obowiązki pełnią zastępcy⁴⁴⁰.

Wydział kontroli gospodarki finansowej (w skrócie WKGF) realizuje kluczowe zadania ustawowe RIO. Na podstawie §4 rozporządzenia w sprawie siedziby, zasięgu, liczby członków⁴⁴¹ do zakresu ogólnych kompetencji WKGF należy: przeprowadzanie kontroli w jednostkach kontrolowanych, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o RIO⁴⁴², opracowywanie projektu planu kontroli i sprawozdania z działalności kontrolnej. Do działań szczegółowych należy zaliczyć czynności służbowe, o których mowa w tabeli nr 4.

Tabela 4. 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 w oparciu o wyniki 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 w oparciu o informacje 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, w oparciu o ustalenia kontroli

⁴³⁹ Regulamin regionalnej izby obrachunkowej w Olsztynie, <https://rioolsztyn.bip.net.pl/?a=633>, (dostęp: 2022-07-02).

⁴⁴⁰ § 85 regulaminu regionalnej izby obrachunkowej w Olsztynie, <https://rioolsztyn.bip.net.pl/?a=633>, (dostęp: 2022-07-02).

⁴⁴¹ 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. z 2004 r. nr 167 poz.1747).

⁴⁴² Ustawa o RIO.

8.	Podjęmowanie 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: 2022-07-02).

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 JST⁴⁴³.

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)⁴⁴⁴ i informacji, sprawozdań oraz opinii, dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie naliczania subwencji oraz rozliczeń dotacji celowych⁴⁴⁵.

Następnie pracownicy WIAS opracowują projekt rocznego sprawozdania z wykonania budżetu oraz z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby⁴⁴⁶.

Wydział ten przygotowuje też projekt negatywnej opinii w sprawie przedkładanych przez zarządy powiatów (województw) oraz przez wójtów⁴⁴⁷ sprawozdań z wykonania budżetu wraz z informacjami i objaśnieniami o stanie mienia JST⁴⁴⁸.

Organizuje on i prowadzi szkolenia w zakresie przepisów regulujących gospodarkę finansową jednostek kontrolowanych. Nie tylko inspektorzy podczas kontroli, ale również anality-

⁴⁴³ Art. 1 ust. 2 ustawy o RIO.

⁴⁴⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 29.10.2015 r., I SA/OI 338/15, LEX nr 1929410.

⁴⁴⁵ Na dalszym etapie prezes izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków informacje w tym zakresie.

⁴⁴⁶ 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.

⁴⁴⁷ Nie tylko wójtów ale również burmistrzów, prezydentów miast.

⁴⁴⁸ Na dalszym etapie prezes izby informuje o tym właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

cy⁴⁴⁹ doradzają w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bieżącej gospodarce finansowej oraz przygotowują raporty wynikające z realizowania przez izbę obowiązków ustawowych.

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 izby⁴⁵⁰.

2.5.6. Pozostałe komórki organizacyjne i samodzielne stanowiska

Biuro izby zarządzane jest przez kierownika. Zapewnia ono obsługę administracyjną i finansowo-księgową⁴⁵¹. 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 publicznej⁴⁵². Do obowiązków biura należy także obsługa organizacyjna i biurowa regionalnej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz rzecznika dyscypliny finansów publicznych⁴⁵³.

Status głównego księgowego RIO został uregulowany w ustawie o finansach publicznych⁴⁵⁴. Główny księgowy to pracownik RIO, któremu prezes (kierownik jednostki) powierza obowiązki⁴⁵⁵ w zakresie uregulowanym w wyżej wymienionej ustawie⁴⁵⁶. Do zadań głównego księgowego należą w szczególności: prowadzenie rachunkowości jednostki oraz wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi. Główny księgowy dokonuje wstępnej kontroli zgodno-

⁴⁴⁹ Pracownicy wydziału informacji analiz i szkoleń nazywani są często w żargonie pracowników RIO – „analitykami”.

⁴⁵⁰ Pracami w tym zakresie kieruje członek kolegium wyznaczony przez prezesa izby.

⁴⁵¹ Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Struktura organizacyjna izby*, <http://www.krakow.rio.gov.pl/>, (dostęp: 2022-07-02).

⁴⁵² Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, <http://www.krakow.rio.gov.pl/>, (dostęp: 2022-07-02).

⁴⁵³ Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, <http://bip.gdansk.rio.gov.pl/?c=249>, (dostęp: 2022-07-02).

⁴⁵⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

⁴⁵⁵ Art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

⁴⁵⁶ 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: 2022-07-02).

ści operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym (kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących wyżej wymienionego zakresu)⁴⁵⁷, ponadto opracowuje projekt budżetu RIO. W związku z powierzonymi zadaniami posiada on stosowne uprawnienia dotyczące żądania od kierowników innych komórek organizacyjnych udzielania (w formie ustnej lub pisemnej) niezbędnych informacji (i wyjaśnień), jak również udostępnienia do wglądu dokumentów (i wycień) będących ich źródłem⁴⁵⁸. Po wtóre, 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 finansowej⁴⁵⁹.

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 pokontrolnego⁴⁶⁰.

W ramach izby działają kierowane przez koordynatorów zespoły zamiejscowe realizujące zadania ustawowe izb, tj. nadzorcze, kontrolne, szkoleniowe i doradcze⁴⁶¹.

Zadania inspektora ochrony danych osobowych pracującego w regionalnej izbie obrachunkowej określone są w rozporządzeniu w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych⁴⁶². Istotną pracą inspektora ochrony danych jest kontakt z osobami, których dane dotyczą, we wszystkich sprawach związanych z przetwarzaniem ich danych przez Izbę⁴⁶³.

Nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych na podstawie kryterium zgodności z prawem sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej⁴⁶⁴.

⁴⁵⁷ art. 54 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

⁴⁵⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

⁴⁵⁹ Art. 54 ust. 7 ustawy o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

⁴⁶⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021r.

⁴⁶¹ Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, <http://www.krakow.rio.gov.pl/>, (dostęp: 2022-07-02).

⁴⁶² 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.).

⁴⁶³ 38 ust. 4 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. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).

⁴⁶⁴ Art. 2 ust. 1 ustawy o RIO.

2.5.7. 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:

– 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”⁴⁶⁵),

– 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”⁴⁶⁶)

– kontrole doraźne (podejmowane w razie potrzeby – na przykład w przypadku uprawdopodobnionych sygnałów o nieprawidłowościach w postaci anonimów⁴⁶⁷. 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”⁴⁶⁸).

Dodatkowo prezesi mają możliwość zarządzenia odrębnej kontroli (pozaustawowej)⁴⁶⁹, której przedmiotem jest sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych, jest to tzw. kontrola sprawdzająca⁴⁷⁰. Jednak zwyczajowo wykonanie wniosków pokontrolnych jest weryfikowane przy następnej kontroli kompleksowej⁴⁷¹, stąd bardzo mała liczba kontroli sprawdzających⁴⁷². 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 (...)”⁴⁷³.

⁴⁶⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022r.

⁴⁶⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022r.

⁴⁶⁷ 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. z 2004 r. Nr 167 poz.1747).

⁴⁶⁸ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022r.

⁴⁶⁹ Nie wymienionej jako odrębnego rodzajów kontroli, w ustawie o RIO, kontroli sprawdzającej i kontroli koordynowanej.

⁴⁷⁰ 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.

⁴⁷¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022r.

⁴⁷² Przeprowadzono tylko 2 kontrole sprawdzające w 2021 r. – patrz następny akapit.

⁴⁷³ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022r.

Ostatnim rodzajem kontroli jest kontrola koordynowana (programowa)⁴⁷⁴. Jej zagadnienia kontrolne są ustalone, *a priori*, przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie kwestii problematycznych, z którymi spotykają 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 Zakładzie Opieki Zdrowotnej w celu zbadania rzeczywistej wysokości ich zadłużenia)⁴⁷⁵. KR RIO, na podstawie uchwał⁴⁷⁶, w 2021 r. przeprowadziły dwie kontrole koordynowane dotyczące „Dochodów z mienia Skarbu Państwa” (RIO w Katowicach - koordynator) i „Przeznaczenia dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe” (RIO w Białymstoku - koordynator)⁴⁷⁷. Wynikiem tej pierwszej kontroli był wniosek, iż proces przekazywania gminom mienia Skarbu Państwa nie został w wielu przypadkach zakończony, co utrudnia zarządzanie nim, pomimo tego, że minęło 30 lat⁴⁷⁸ od wejścia w życie przepisów o komunalizacji mienia państwowego⁴⁷⁹.

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%)⁴⁸⁰. Strukturę kontroli przedstawia poniżej tabela. Zdecydowana dominacja kontroli kompleksowych⁴⁸¹, wynika z ustawowego⁴⁸² obowiązku przeprowadzania takiego rodzaju kontroli JST, co najmniej raz na cztery lata. W przypadku pozostałych kontroli (doraźnej, problemowej, sprawdzającej) nie

⁴⁷⁴ Kontrola koordynowana zwana też jest kontrolą programową.

⁴⁷⁵ M. Křižánková, *Regionalna izba obrachunkova*, Uniwersytet Masaryka, Brno 2017, s. 35-36.

⁴⁷⁶ 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.

⁴⁷⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 121.

⁴⁷⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 121.

⁴⁷⁹ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. poz. 653).

⁴⁸⁰ Obowiązek przeprowadzania kontroli kompleksowej JST, co najmniej raz na cztery lata, wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o RIO.

⁴⁸¹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009-2020 roku*, Warszawa 2010-2021.

⁴⁸² Wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o RIO.

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 (z 716 w 2020 r. do 699 w 2021 r.) i problemowych (z 189 w 2020 r. do 169 w 2021 r.)⁴⁸³.

Tabela 5. Kontrole przeprowadzone w 2021 r. według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	964	100,0	699	100,0	169	100,0	94	100,0	2	100,0
Województwa samorządowe	13	1,3	13	1,9	-	x	-	x	-	x
Powiaty	129	13,4	118	16,9	8	4,7	3	3,2	-	x
Miasta na prawach powiatu	18	1,9	10	1,4	3	1,8	5	5,3	-	x
Gminy ogółem:	592	61,4	553	79,1	10	5,9	27	28,7	2	100,0
– miejskie	54	5,6	52	7,4	-	x	2	2,1	-	x
– miejsko-wiejskie	145	15	135	19,3	2	1,2	7	7,4	1	50,0
– wiejskie	393	40,8	366	52,4	8	4,7	18	19,2	1	50,0
Związki jst ¹⁾	8	0,8	5	0,7	3	1,8	-	x	-	x
Stowarzyszenia jst	3	0,3	-	x	3	1,8	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	201	20,9	-	x	142	84,0	59	62,8	-	x

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

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, *mutatis mutandis*, miast na prawach powiatu aż o 47,2% co może wynikać z nadmiernej fluktuacji kadry kontrolerskiej⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 71.

⁴⁸⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 74.

Tabela 6. 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	
	Liczba nieprawidłowości									
	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę
Ogółem, z tego:	10 152	10,5	9 422	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:	8 406	14,2	8 242	14,9	67	6,7	97	3,6	-	x
– miejskie	569	10,5	563	10,8	-	x	6	3,0	-	x
– miejsko-wiejskie	1 973	13,6	1 933	14,3	10	5,0	30	4,3	-	x
– wiejskie	5 864	14,9	5 746	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*, Warszawa 2022

Analizując wyniki z tabeli nr 7, należy wysnuć wniosek, iż 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 (z 11 845 w 2019 r., 10 677 w 2020 r. do 10 152 w 2021 r.) wykazywać tendencję spadkową, 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”.

Największy udział w ujawnionych nieprawidłowościach w 2021 r. przez inspektorów RIO stanowiły te w zakresie działań związanych 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%)⁴⁸⁵.

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

⁴⁸⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 76.

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 414⁴⁸⁶). Do nieprawidłowości najczęściej popełnianych przez jednostki kontrolowane (w 2020 r. – 460 przypadków, w 2021 r. – 365 przypadków) należą nierzetelnie zweryfikowane (lub niezwerfikowane) deklaracje podatkowe, w tym podatków: rolnego, leśnego, od środków transportowych i nieruchomości. Kontrola dochodów z lokalnych podatków w gminach 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. zł.⁴⁸⁷

W subkategorii wydatki i rozchody inspektorzy udokumentowali 1 223 nieprawidłowości (w 2020 r. – 1 327) na łączną kwotę 420,8 mln zł⁴⁸⁸ w zakresie wydatkowania środków publicznych. Niezgodności dotyczyły najczęściej obowiązujących przepisów odnośnie 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 korygującą⁴⁸⁹.

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 2021⁴⁹⁰ (w 2020 r. – 2 760)⁴⁹¹, które dotyczyły najczęściej (w 2020 r. – 415, 2021 r. – 397 przypadków) nieprowadzenia lub prowadzenia nieprawidłowo wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (na

⁴⁸⁶ Brak kwot w danych za rok 2020 r.

⁴⁸⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 88.

⁴⁸⁸ Brak danych kwotowych za rok 2020 r. w sprawozdaniach z działalności izb.

⁴⁸⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 94.

⁴⁹⁰ Brak danych za rok 2020 zawartych w sprawozdaniach izb.

⁴⁹¹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 77.

przykład dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald)⁴⁹². 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.

W zakresie wydatkowania środków publicznych w oparciu o przepisy ustawy prawo zamówień publicznych⁴⁹³ w 2021 roku RIO ujawniło 1298 nieprawidłowości na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 707,9 mln zł w 2021 r.⁴⁹⁴ (w 2020 r. – 1 185 przypadków)⁴⁹⁵. Nieprawidłowości dotyczyły najczęściej ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w 2020 r. – 141, 2021 r. – 142 przypadki)⁴⁹⁶. 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, iż burmistrz zlecał odbiór odpadów z pominięciem przepisów ustawy⁴⁹⁷ własnemu zakładowi komunalnemu w formie zakładu budżetowego. W badanym okresie zostało udzielonych 6 zleceń temu zakładowi o łącznej wartości 2 232 tys. zł⁴⁹⁸.

RIO dokonują również oceny zagadnień dotyczących organizacji jednostek kontrolowanych, przy czym ograniczają się jedynie do tych, które mają wpływ na gospodarkę finansową⁴⁹⁹. 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)⁵⁰⁰ niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (na przykład zakładowego planu kont, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych)⁵⁰¹. Na przykład w

⁴⁹² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 77.

⁴⁹³ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).

⁴⁹⁴ Brak danych za rok 2020 r. w sprawozdaniach działalności izb.

⁴⁹⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 77.

⁴⁹⁶ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności...*, op. cit., Warszawa 2022, s. 77.

⁴⁹⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).

⁴⁹⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 99.

⁴⁹⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, Warszawa 2020.

⁵⁰⁰ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 76.

⁵⁰¹ *Ibid.*

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 bibliotecznych⁵⁰².

RIO dokonują kontroli z zakresu gospodarki mieniem komunalnym⁵⁰³. W wyniku przeprowadzonej kontroli w 2021 r. ujawniono tu 907 przypadków nieprawidłowości (w 2020 r. – 846)⁵⁰⁴, najczęściej nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości⁵⁰⁵ (w 2020 r. – 277, w 2021 r. – 265)⁵⁰⁶. Na przykład, inspektorzy w gminach Choroszcz i Szepietowo (woj. podlaskie) w trakcie kontroli badali bezpłatnie otrzymane przez gminy pojazdy (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 członkom⁵⁰⁷.

⁵⁰² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 77.

⁵⁰³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, Warszawa 2020.

⁵⁰⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.).

⁵⁰⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 76.

⁵⁰⁶ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 76.

⁵⁰⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 106.

Tabela 7. 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 ogólnorganizacyjne	1 210	9,8	1 133	9,1	1 107	9,3	1 098	10,3	1 072	10,6
Księgowość 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, Warszawa 2022.*

Spśród 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 publicznego⁵⁰⁸. W porównaniu do roku poprzedniego dane prezentują się podobnie⁵⁰⁹.

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 popełnienie których 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 okre-

⁵⁰⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku, Warszawa 2022, s. 112.*

⁵⁰⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Warszawa 2021.*

ślonych 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 sprawozdań⁵¹⁰.

Tabela 8 Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje do innych organów w latach 2020-2021

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje		Liczba w 2020 r.	Liczba w 2021 r.
Ogółem, z tego:		496	421
– do ministrów i kierowników urzędów centralnych		25	14
– do wojewodów		20	13
– do organów ścigania – prokuratury i policji		18	14
– do kierowników innych jednostek		11	12
– do rzeczników dyscypliny finansów publicznych	Ogółem	422	368
	wg osób	493	437
	wg czynów	967	1 105

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

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”⁵¹¹. 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:

⁵¹⁰ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 112.

⁵¹¹ *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”. 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.⁵¹². Izby odnotowały spadek w tej grupie, gdyż osiągnięto pułap 330,6 tys. zł, czyli 2,9% udziału korzyści finansowych za rok 2021⁵¹³.

– 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”. 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 2021⁵¹⁴.

– 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”⁵¹⁵ spoza sektora finansów publicznych i obywatelom⁵¹⁶. RIO uzyskało w wyniku realizacji zadań ustawowych – 70,6 tys. zł oszczędności 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 2021⁵¹⁷.

⁵¹² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności...*, *op. cit.*, s. 111.

⁵¹³ *Ibid.*

⁵¹⁴ *Ibid.*

⁵¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 156.

⁵¹⁶ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności...*, *op. cit.*, s. 111.

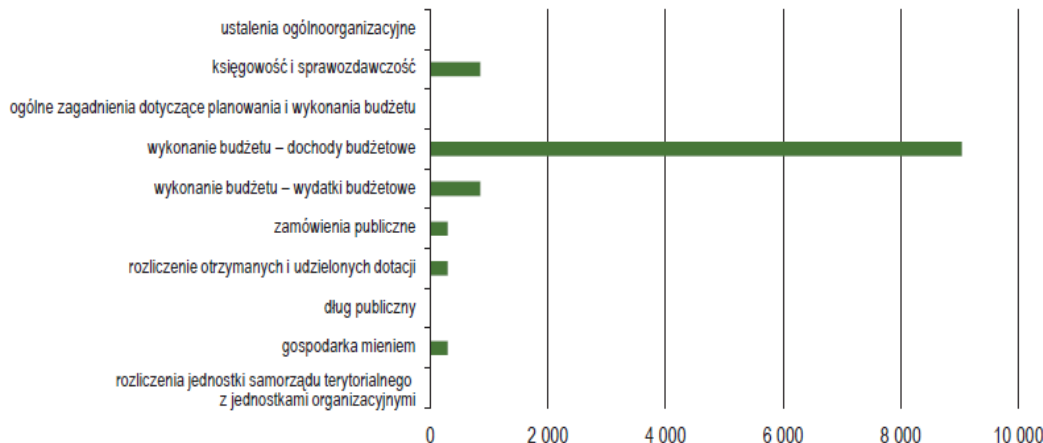
⁵¹⁷ *Ibid.*

– Pozostałe „(...) są to inne nieutracone pożytki finansowe”⁵¹⁸, 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.⁵¹⁹. Izby odnotowały wzrost w tej grupie, gdyż osiągnięto kwotę 701,1 tys. zł czyli 6,0 % udziału korzyści finansowych za rok 2021⁵²⁰.

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.)⁵²¹.

Analizując tabelę nr 9 oraz *Sprawozdania z działalności Izb* za rok 2020⁵²² można wywnioskować, iż zdecydowanie największy dynamiczny wzrost korzyści finansowych został osiągnięty w kategorii wydatki budżetowe – dochody budżetowe (w 2020r. – 2 833,9 tys. zł w 2021 r. – 9 035,3 tys. zł.)⁵²³.

Tabela 9 Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2021 r. (w tys. zł)



Źródło: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 111.

⁵¹⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku*, Warszawa 2018.

⁵¹⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 111.

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*, Warszawa 2022.

⁵²² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 112.

⁵²³ *Ibid.*

2.5.7.1. 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 funkcyjne, na przykład za pełnienie roli koordynatora zespołu lub przyuczenie adepta do zawodu kontrolera⁵²⁴. W adaptacji kontrolerskiej początkujący kontroler nabywa umiejętności praktyczne pracy w terenie poprzez uczenie się w działaniu od 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 członków⁵²⁵. Szczegółowo analiza tego trybu zostanie omówiona w rozdziale poświęconym rekonstrukcji przebiegu kontroli kompleksowej w kontekście poziomu profesjonalizacji inspektorów RIO, zwłaszcza z perspektywy skarbników gminnych⁵²⁶.

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 kryteria⁵²⁷: 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.

⁵²⁴ Szczegółowe omówienie tego zagadnienia znajdzie się w rozdziale szóstym.

⁵²⁵ 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. z 2004 r. Nr 167 poz. 1747).

⁵²⁶ 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. z 2004 r. Nr 167 poz.1747).

⁵²⁷ Załącznik do uchwały nr 6/06 KRRIO z dnia 28 września 2006 r., pkt 5.1. standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych.

Protokół kontroli kompleksowej składa się zazwyczaj z pięciu rozdziałów⁵²⁸:

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

⁵²⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, 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 2022r. uzyskanego w trybie dostępu do informacji publicznej nr 1447/2022 z dnia 16 czerwca 2022 r.

- 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 nieopodatkowanych⁵²⁹.

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.⁵³⁰. Raporty kolegia izb opracowują także na wniosek JST ubiegających się w trybie ustawy⁵³¹ o pożyczkę z budżetu państwa. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2010 r.⁵³² 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 JST⁵³³. 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 finansowej⁵³⁴.

Zgodnie z ustawą działalność kontrolna powinna być połączona z instruktażem pracowników samorządowych w zakresie prawidłowej interpretacji przepisów prawnych i ich stosowania.

⁵²⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie jubileuszowe KRRIO 25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2018.

⁵³⁰ Art. 10a ust. 1 ustawy o RIO.

⁵³¹ Art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

⁵³² 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. Nr 257, poz. 1730).

⁵³³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie jubileuszowe KRRIO 25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2018.

⁵³⁴ Art. 10a ust. 1 ustawy o RIO.

wania w praktyce⁵³⁵, 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. W. 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 finansowej RIO⁵³⁶. 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 izby⁵³⁷. W siedzibie izby (lub w czasie pandemii COVID-19 w trybie zdalnym) organizowane są spotkania pracowników terenowych celem ujednoczenia stosowania przepisów prawnych wobec jednostek kontrolowanych⁵³⁸.

W codziennej pracy kontrolerskiej inspektorzy wykorzystują często zaawansowane metody analityczne typu CAAT (informatyczne techniki wspomaganie audytu z ang. *Computer-aided audit tools*), przy wykorzystaniu programu ACL (z ang. *Audit Command Language*) lub „Rejestru Zaangażowania Środków Budżetowych JST” bazującego głównie na danych numerycznych.

ACL to oprogramowanie do ekstrakcji i analizy danych księgowych wykorzystywane przez kontrolerów do wykrywania i zapobiegania oszustwom oraz zarządzania ryzykiem. Próbkuje ono duże zbiory danych w celu znalezienia nieprawidłowości lub wzorców w transakcjach, które mogą wskazywać na ryzyka lub oszustwa⁵³⁹.

⁵³⁵ 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. z 2004 r. Nr 167 poz.1747).

⁵³⁶ W. Lachiewicz, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie*, Kraków 2014.

⁵³⁷ Szczegółowe omówienie tego zagadnienia znajdzie się w rozdziale poświęconym rekonstrukcji przebiegu kontroli kompleksowej w kontekście poziomu profesjonalizacji inspektorów RIO.

⁵³⁸ M. Křižánková, *Regionalna izba obrachunkowa*, op. cit..

⁵³⁹ D. Coderre, *Fraud analysis techniques using ACL*, Ontario 2009.

Natomiast Rejestr Zaangażowania Środków Budżetowych JST usprawnia pracę inspektorów RIO, gdyż dzięki niemu mogą znacznie szybciej zweryfikować proces przekroczenia wydatków, zobowiązań i zaangażowania środków z dokładnością co do dnia w jednostce kontrolowanej⁵⁴⁰. Ponadto, te systemy dają wiedzę o stanie wolnych środków w JST. Samorząd korzystający na bieżąco z takiego oprogramowania automatycznie aktualizuje każdą zmianę w planie finansowym, w tym również: zlecenie, wydatek, podpisaną umowę. Inspektorzy za pomocą tego oprogramowania na bieżąco kontrolują zarówno dokumenty finansowe stanowiące obciążenie dla bieżącego planu finansowego, jak i na następne lata, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia wieloletnich prognoz finansowych. Inspektorzy dzięki oprogramowaniu posiadają narzędzie do monitorowania zagrożonych brakiem środków poszczególnych zadań lub próby przekroczeń planu budżetu na wybranych zadaniach i/lub paragrafach na poziomie jednostki organizacyjnej⁵⁴¹.

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 JST⁵⁴². 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 oprogramowania⁵⁴³.

⁵⁴⁰ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022r.

⁵⁴¹ https://portal.jst.pl/?page_id=403, (dostęp 2022-12-14).

⁵⁴² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 75.

⁵⁴³ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „C” w dniu 20.01.2022r.

Tabela 10 Wykorzystanie oprogramowania ACL w czynnościach kontrolnych w 2021 r.

Wyszczególnienie	Liczba zastosowań programu ACL w kontrolach				
	ogółem	kompleksowe	problemowe	doraźne	sprawdzające
Ogółem, z tego:	446	425	21	-	-
Ustalenia ogólnorganizacyjne	1	1	-	-	-
Księgowość i sprawozdawczość	235	231	4	-	-
Wykonanie budżetu, w tym:	180	174	6	-	-
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	12	10	2	-	-
– dochody i przychody	12	10	2	-	-
– wydatki i rozchody	156	154	2	-	-
Zamówienia publiczne	1	1	-	-	-
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	4	2	2	-	-
Dług publiczny	1	1	-	-	-
Gospodarka mieniem	13	4	9	-	-
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	11	11	-	-	-

Źródło: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 75.

2.5.8. 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 RIO⁵⁴⁴. W skład KR RIO wchodzi prezesa regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie każdego kolegium izby – w sumie 32 osoby⁵⁴⁵.

Ustawodawca⁵⁴⁶ 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 finansową⁵⁴⁷.

W zakresie obowiązków Rady leży przedkładanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby. Krajowa Rada

⁵⁴⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *O KRRIO*, <https://rio.gov.pl/58/o-krrio.html>, (dostęp: 2022-07-02).

⁵⁴⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie jubileuszowe KRRIO 25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2018.

⁵⁴⁶ Art. 25a ust. 1 ustawy o RIO.

⁵⁴⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie jubileuszowe KRRIO...*, *op. cit.*

Regionalnych Izb Obrachunkowych upowszechnia dorobek i doświadczenie izb poprzez organizowanie seminariów oraz działalność publicystyczną⁵⁴⁸.

Kieruje ona ustaleniem planów i programów szkoleń pracowników izb. Ponadto, KR RIO koordynuje plany i programy kontroli. W zakresie kompetencji Rady jest przedkładanie co-rocennie Sejmowi i Senatowi RP sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez JST⁵⁴⁹.

Pracami Rady kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz przewodniczący, wybierany na dwuletnią kadencję spośród jej członków⁵⁵⁰. Swoje zadania ustawowe Rada realizuje w oparciu o regulamin, zatwierdzony 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 Promocji⁵⁵¹.

2.5.9. 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 rzetel-

⁵⁴⁸ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Warszawa 2021.

⁵⁴⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *O KRRIO*, <https://rio.gov.pl/58/o-krrio.html>, (dostęp: 2022-07-02).

⁵⁵⁰ Jego zastępcy wybierani są według tych samych zasad.

⁵⁵¹ Omówienie zadań poszczególnych komisji znajduje się w: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, <https://rio.gov.pl/58/o-krrio.html>, (dostęp: 2022-07-02).

ność 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.

Istotną rolę RIO pełnią 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 JST⁵⁵²);

- 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 w zakresie prawidłowej interpretacji i stosowania przepisów dotyczących działalności finansowej JST, a także udzielanie odpowiedzi na zapytania)⁵⁵³.

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

RIO jest zorganizowane w oparciu o jedyny organ – Kolegium Izby. O kształcie struktury decydują członkowie kolegium w ramach i granicach prawa. Oznacza to, iż posiadają oni wyłączną kompetencję w zakresie uchwalania regulaminu organizacyjnego Izb⁵⁵⁴.

Do stałych elementów struktur organizacyjnych należy zaliczyć kolegium i dwa wydziały merytoryczne, do których przypisane są odpowiednie funkcje: funkcja kontrolna do WKGF;

⁵⁵² W. Lachiewicz, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie*, Kraków 2014.

⁵⁵³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie jubileuszowe KRRIO 25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2018.

⁵⁵⁴ Art. 18 ust. 1 pkt 5d ustawy o RIO.

funkcje analityczna (sprawozdawcza i informacyjno-instruktarzowa) do WIAS; funkcja nadzorcza i opiniodawcza do Kolegium Izby.

Po przeanalizowaniu dostępnych na stronie poszczególnych izb schematów organizacyjnych (patrz tabela poniżej) można stwierdzić, iż 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 ukrytych⁵⁵⁵. Z tego powodu, iż 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 biegną w poprzek komórek organizacyjnych pełniących określone wyżej funkcje⁵⁵⁶. Kształt typowej struktury organizacyjnej Regionalnej Izby Obrachunkowej przedstawia rysunek nr 6.

Jednak struktury organizacyjne RIO, pomimo iż 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 merytorycznych⁵⁵⁷.

Tabela 11 Liczba udostępnionych regulaminów i schematów organizacyjnych w Regionalnych Izbach Obrachunkowych

Lp.	RIO w:	Dostęp do Regulaminu	Schemat organizacyjny	Link do regulaminów lub schematów
1	Warszawie	Tak	Tak	https://bip.warszawa.rio.gov.pl/?c=13
2	Białymstoku	Tak	Nie	http://archiwum.riobialystok.bip.net.pl/r_6_s_834_v_1432.html
3	Bydgoszczy	Tak	Tak	http://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/?c=618
4	Gdańsku	Tak	Nie	http://bip.gdansk.rio.gov.pl/?c=218
5	Katowicach	Nie	Tak	http://www.katowice.rio.gov.pl/starastrona/
6	Kielcach	Tak ⁵⁵⁸	Tak	https://bip.kielce.rio.gov.pl/Artykul-Wydzial-Kontroli-Gospodarki-Finansowej,446.html
7	Krakowie	Tak	Nie	http://bip.krakow.rio.gov.pl/?c=620
8	Lublinie	Tak	Tak	http://bip.lublin.rio.gov.pl/?c=699
9	Łodzi	Tak	Tak	https://bip.lodz.rio.gov.pl/artukul/130/135/organizacja
10	Olsztynie	Tak	Tak	https://rioolsztyn.bip.net.pl/?a=1079

⁵⁵⁵ K. Szczepańska, M. Bugdol, *Podstawy zarządzania procesami*, Kraków 2016.

⁵⁵⁶ E. Weiss (red.), *Podstawy i metody zarządzania*, Warszawa 2008.

⁵⁵⁷ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022r.

⁵⁵⁸ Na oficjalnej stronie RIO w Kielcach umieszczony jest tylko fragment regulaminu organizacyjnego.

11	Opolu	Nie	Tak	https://rio.opole.pl/202/248/aktualnosci.html
12	Poznaniu	Tak	Tak	https://bip.poznan.rio.gov.pl/kategorie/9-organizacja/artykuly/113-regulamin-organizacyjny-rio-w-poznaniu-tekst-jednolity?lang=PL
13	Rzeszowie	Tak	Nie	https://bip.rzeszow.rio.gov.pl/615/regulamin-organizacyjny.html
14	Szczecinie	Tak	Tak	https://szczecin.rio.gov.pl/?a=11654
15	Wrocławiu	Nie	Tak	https://bip.wroclaw.rio.gov.pl/o-rio-we-wroclawiu/struktura-organizacyjna
16	Zielonej Górze	Tak	Tak	http://www.zielonagora.rio.gov.pl/esi-admin/upload/2-regulamin-organizacyjny-rio-w-zielonej-gorze.pdf

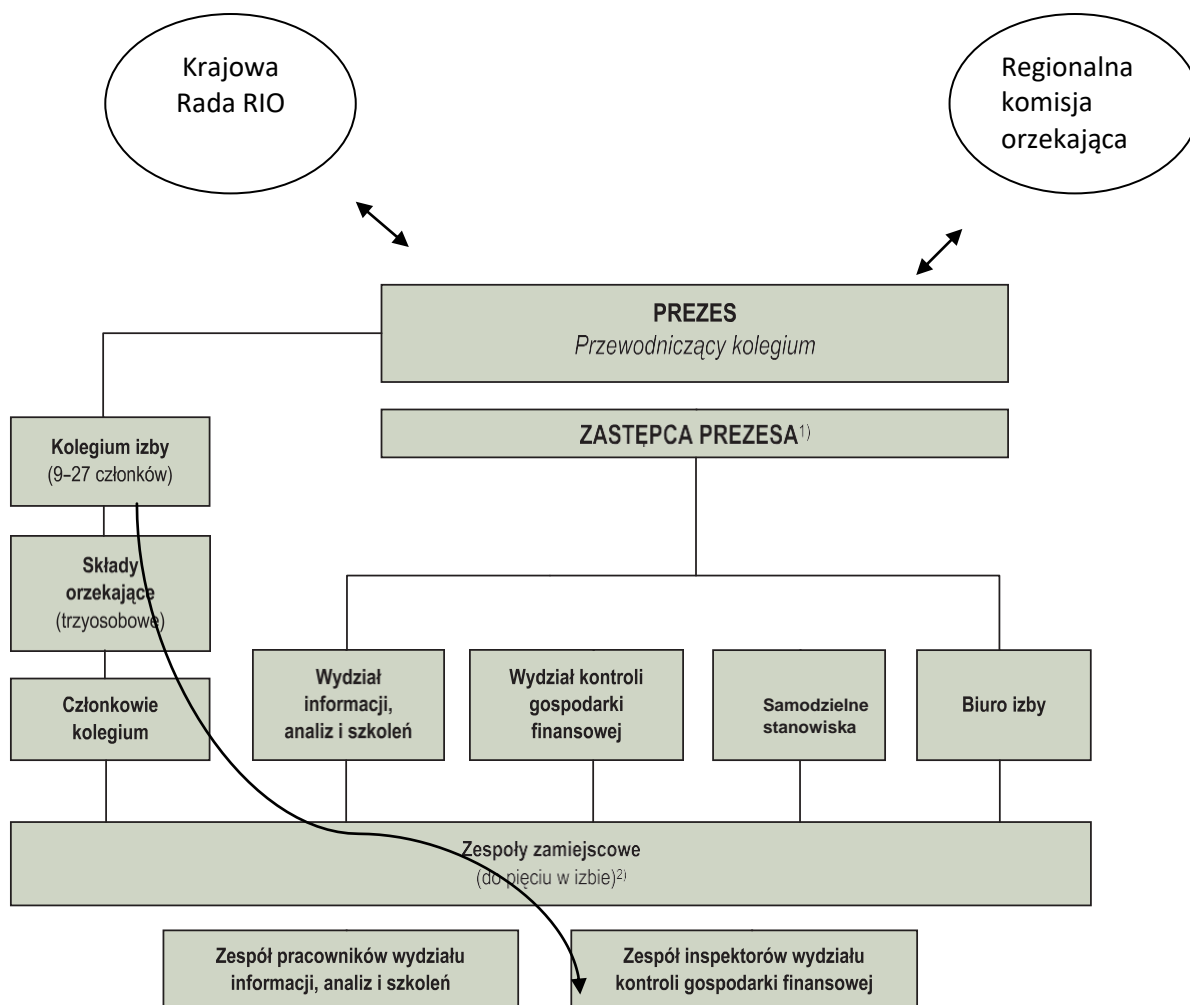
Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych stron internetowych RIO na BIP zawartej w tabeli na dzień 2022-12-30.

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 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 województwa⁵⁵⁹. Bez pracy inspektorów w terenie ujawnienie licznych nieprawidłowości nie mogłoby skutkować skierowaniem wniosków do rzecznika w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁵⁶⁰.

Rysunek 6. Struktura organizacyjna Izby (przykładowy schemat organizacyjny izby)

⁵⁵⁹ 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: 2022-07-02).

⁵⁶⁰ Piotr 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.



¹⁾ Zastępca prezesa jest zastępcą przewodniczącego kolegium, a ponadto wykonuje inne obowiązki wskazane przez prezesa. Zakres tych obowiązków jest zróżnicowany w poszczególnych izbach.

²⁾ Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu nie posiada zespołu zamiejscowego.

- ↔ Odziaływanie na siebie podmiotów
- Bezpośrednia zależność służbowa
- Przebieg procesu przez organizację w strukturze funkcjonalnej

Źródło: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022; R. Manganeli, M. Klein, *Re-engineering. Metoda usprawniania organizacji*, Warszawa 1998, s. 28.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, Regionalna Izba Obrachunkowa jest organizacją specyficzną. Decyduje o tym połączenie jej następujących dziewięciu 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 (część 80). W związku z tym niezależność Izby może być zagrożona. Nie jest to organizacja prywatna (firma audytorska), ani organizacji

publiczna (w rozumieniu administracji nadzorczej), stanowi połączenie dwóch typów w jeden unikalny konglomerat. Po trzecie i czwarte, Regionalne Izby są kompleksowym i wyspecjalizowanym podmiotem wypełniającym aż siedem funkcji (nadzorczo-kontrolną, opiniodawczo-sprawozdawczą i informacyjno-instruktorową oraz orzeczniczą) w zakresie spraw finansowych JST. Po szóste i siódme, RIO jest organem konstytucyjnym (gdyż posiada umocowanie w art 171 Konstytucji RP⁵⁶¹) 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 ustawach⁵⁶². Po ósme, RIO jest także organem kolegialnym, gdyż działa w oparciu o współpracę członków kolegium w zakresie podejmowanych istotnych decyzji dla Izb i JST. Po dziewiąte, 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).

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 instytucji⁵⁶³. Chociaż 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.

⁵⁶¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵⁶² Art. 148 pkt 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵⁶³ 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 Lublin”, nr 5/2020, s. 69-72.

Rozdział 3 Metodyka i techniki badań własnych

3.1. Metodyka i etapy badań własnych

Celem głównym niniejszej rozprawy 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. Przez metodę naukową rozumiem powtarzalny sposób gromadzenia danych empirycznych⁵⁶⁴. Metoda w znaczeniu etymologicznym z greckiego *methodos*, (*meta* i *hodos*: po drodze, kroczyć za kimś). Metoda naukowa definiowana jest różnie. W większości definicji występują takie elementy odnoszące się do sposobu działania jak: powtarzalność, systematyczność, celowość, zwiększanie sprawności; *a contrario*: jednorazowości, chaotyczności, niecelowości i nieskuteczności. Definiowanie metody jako sposobu działania zagrożone jest błędem logicznym *idem per idem*. A. Jonkisz wyczerpująco oddaje istotę metody naukowej jako wzorcowy tj. określony spójnym zespołem reguł, systematycznie stosowalny dobór i układ elementarnych czynności zwiększający sprawność działania – jego skuteczność i wydajność. Metoda obejmuje również dobór środków działania, czyli technikę i stosowane w niej narzędzia⁵⁶⁵.

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.

⁵⁶⁴ M. Malikowski, M. Niezgodą, *Badania empiryczne w socjologii: wybór tekstów*, t. 1, Tyczyn 1997.

⁵⁶⁵ A. Jonkisz, L. Niebrój (red.), *Metodologiczne podstawy badań naukowych w medycynie z elementami ogólnej metodologii nauk*, Katowice 2010.

W kontekście pracy doktorskiej 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. Ponadto miała ona na celu 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.

Na przykład 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 wobec 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 ilościowych od wielu respondentów, co umożliwia analizę statystyczną i generalizację wyników na większą populację. Pozwalają na dokładny 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 dla respondentów 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, konkretnym 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 błędów związanych z samodzielnym wypełnianiem ankiety przez respondentów⁵⁶⁶.

W dodatku, w zastosowaniu techniki ankietowej w wersji internetowej unika się efektu ankietera, który wpływa często na zniekształcenie wyników badań⁵⁶⁷. Innymi słowy, reakcja ankietera oddziałuje na modyfikacje zachowań werbalnych respondenta⁵⁶⁸. 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 niniejszej dysertacji 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, przyjmując perspektywę wieloczynnikową⁵⁶⁹. Nauki o zarządzaniu, polityce i administracji są

⁵⁶⁶ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2019.

⁵⁶⁷ K. Lutyńska, *Surveye w Polsce: spojrzenie socjologiczno-antropologiczne (wybrane zagadnienia)*, Warszawa 1993.

⁵⁶⁸ R. Mayntz, K. Holm, P. Hübner, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, Warszawa 1985.

⁵⁶⁹ P. Boselie, J. Van Harten, M. Veld, *A human resource management review on public management and public administration research: stop right there...before we go any further...*, „Public Management Review”, nr 4 (23)/2021, s. 483-500.

interdyscyplinarne, dlatego stosowanie pluralizmu metodologicznego w zakresie danych i metod jest w pełni uzasadnione⁵⁷⁰.

Ponadto, wykorzystano kontekstualizację (wewnętrzną i zewnętrzną) badań empirycznych tak bardzo znaczących w zarządzaniu publicznym⁵⁷¹. Przykładowo wskaźnik koszty-zalecenia w RIO może być istotny w kontekście instytucji kontrolnych, lecz kompletnie bez znaczenia w kontekście opieki zdrowotnej również w administracji publicznej gdzie wskaźnik śmiertelności ma kluczowe znaczenie.

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, materiałów konferencyjnych, monografii naukowych, raportów, analiz, sprawozdań Izb.⁵⁷²

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 wykorzystywanych metod i technik badań opinii zaliczamy: wywiad, obserwację, sondaż. W niniejszej dysertacji wykorzystano wszystkie z nich.

Rozpoznawanie cech społeczno-demograficznych inspektorów kontroli umożliwia zbory statystyczne, a zwłaszcza te tworzące statystykę roczną zawartą w sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych. Wtórna analiza danych zastanych zasobów ludzkich

⁵⁷⁰ W. Czakon (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Warszawa 2016.

⁵⁷¹ 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.

⁵⁷² Częściowe efekty tych prac zostały opublikowane jako: K. Tomkiewicz, *Human Resource in a Regional Chamber of Audit – tasks of bodies in the Chamber*, „Dokonania Młodych Naukowców”, nr 2/2014 nr 3, s. 495 – 499, K. Tomkiewicz, *Humanistyczne funkcje kontroli w zarządzaniu na przykładzie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Warszawskiej im. Marii Skłodowskiej-Curie”, nr 3 (57)/2017; K. Tomkiewicz, *Kryteria ocen kontrolnych na przykładach Regionalnych Izb Obrachunkowych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Warszawskiej im. Marii Skłodowskiej-Curie”, nr 4 (58)/ 2017; G. Majchrowska, K. Tomkiewicz, *Funkcja kontrolna/wystąpienia pokontrolne Regionalnych Izb Obrachunkowych – analiza danych*, „Dokonania Młodych Naukowców”, nr 4/2014, G. Majchrowska, K. Tomkiewicz, *Zadania i funkcje Regionalnych Izb Obrachunkowych – ujęcie empiryczno-teoretyczne*, „Dokonania Młodych Naukowców”, nr 5/2014, s. 700– 705.

RIO umożliwiła porównanie ich z wynikami badań własnych (charakterystyką próby badawczej).

Ponadto, dysertacja zawierała także wszechstronną analizę omawianych przepisów prawa. W dysertacji posłużono się metodą prawnoporównawczą i prawnodogmatyczną. Interpretując znaczenie poszczególnych przepisów istotnych dla RIO jak rozporządzenie w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, ustawa o pracownikach urzędów państwowych, ustawa o RIO, dokonano ich fragmentarycznej wykładni w tym językowej, celowościowej, systemowej.

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 dysertacji doktorskiej 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 kafeiterii odpowiedzi. Ponadto, pytania otwarte i zamknięte w ankiecie były kilkakrotnie sprawdzane, modyfikowane, dodawane, mając na uwadze uniknięcie wad zawartych w strukturze pytań, błędu multiplikacji, błędu niesymetryczności skali, błędu polegającym na tzw. fałszywym założeniu znawstwa i innych⁵⁷³. Przy konstrukcji pytań ankietowych starano się zachować ścisły związek z założeniami teoretycznymi badań (celami i pytaniami badawczymi). In-dagowani 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

⁵⁷³ L. Gruszczyński, *Kwestionariusze w socjologii: budowa narzędzi do badań surveyowych*, Katowice 2003.

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 w okresie od kwietnia 2022 r. do lipca 2022 r. Wywiady ze skarbnikami były ukierunkowane na opis zachowań wskazujących na poziom kompetencji pracowników RIO w oparciu o przyjęte wskaźniki 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 kategoriycznie odmówili wzięcia udziału w wywiadzie z powodu newralgiczności problematyki poruszanej w dysertacji. 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 przedstawiane przez prezesów w wywiadach nie są oficjalnymi stanowiskami instytucji, których są reprezentantami.

W niniejszej dysertacji obiektem badań są pracownicy RIO, a nie instytucja w znaczeniu formalnym. W związku z tym, jeżeli nie zaznaczono inaczej, pojęcia takie jak RIO i jego synonimy używane są metonimicznie, odnoszą się do opinii samych pracowników Izb uzyskanych podczas badań własnych.

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 organi-

zacji publicznych często mają związek z polityką, stąd niechęć do wypowiedzania się na ten temat. Ponadto, część kierownictwa była świadoma, iż 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 menadżerskich na stanowiskach kierowniczych lub możliwość pozyskania informacji niebudującego właściwego wizerunku organizacji publicznej.

Wobec prezesów, inspektorów, pracowników samorządowych, którzy wyrazili zgodę na badanie, został zastosowany wywiad hybrydowy (swobodny, standaryzowany) przy wykorzystaniu 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 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 dysertacji 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 triangulacji⁵⁷⁴. Celem metody jakościowej w niniejszej pracy doktorskiej było pogłębienie zrozumienia czynników wpływających na kształtowanie polityki kadrowej wobec inspektorów kontroli oraz dążenie do wyjaśnienia wysokiego wskaźnika fluktuacji kadr kontrolerskich w RIO.

⁵⁷⁴N. Denzin, *Sociological methods: a sourcebook*, London 1970.

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

Spośród 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 – deklaratywnych czynników wpływających na wybór tak podjętej decyzji⁵⁷⁵.

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 zastrzeżenia 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 skarbową⁵⁷⁶), stąd możliwości interpretacyjne w tym zakresie są szerokie. W związku z lakonicznością w udzielaniu odpowiedzi na pytania ogólne wpro-

⁵⁷⁵ D. Lewicka, *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach: metody, narzędzia, mierniki*, Warszawa 2010.

⁵⁷⁶ Art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.).

dzono również wywiad standaryzowany. Umożliwiło to dodatkowe narzędzie – rozbudowana lista pytań (załącznik nr 1 i 3 do niniejszej dysertacji). Stosowano ją 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 wobec inspektorów kontroli w RIO?).

Wywiad standaryzowany opracowano przed przystąpieniem do badań. Pytania były zadawane według ustalonej kolejności. W wywiadzie tym ustalono określony kwestionariusz znajdujący się w załączniku do niniejszej dysertacji. Ogranicza on 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.

Reasumując, w pracy doktorskiej 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.

3.2. Charakterystyka próby badawczej

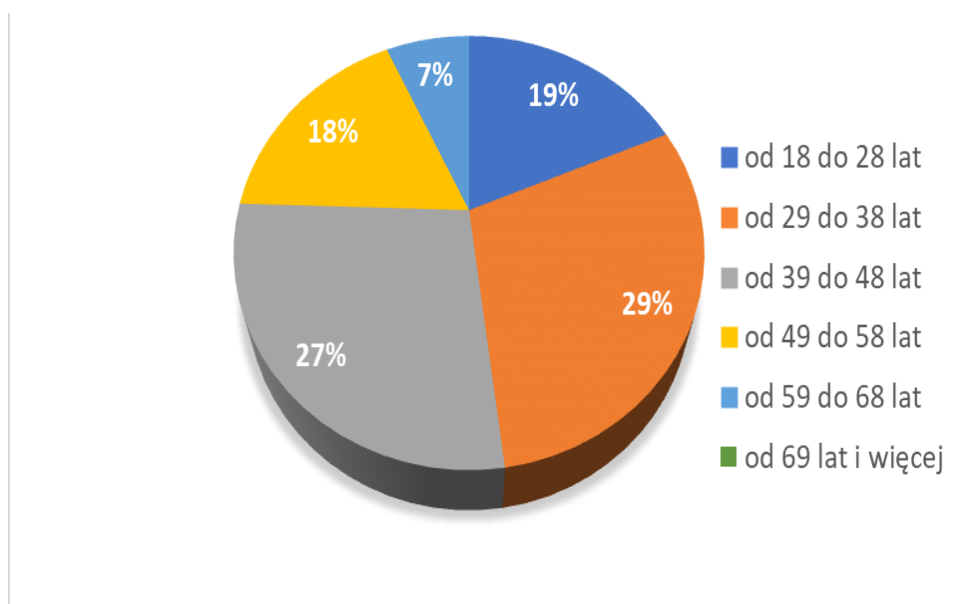
Celem niniejszego podrozdziału jest charakterystyka próby badawczej w oparciu o wybrane zmienne społeczno-zawodowe, aby przybliżyć profil respondentów biorących udział w badaniu ankietowym. Zmienne te mają wpływ na wynik badań empirycznych – udzielone odpowiedzi w ankiecie. Do opisu statystyki zostały 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. Wskazane zmienne zaprezentowane zostały na poniższych schematach i w tabelach z uwzględnieniem wszystkich badanych inspektorów kontroli RIO.

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%)⁵⁷⁷. Rozkład próby w badaniach jest zbliżony do rozkładu całej populacji pracowników w RIO ze względu na 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%⁵⁷⁸.

Wykres 1. Wiek respondentów biorących udział w badaniu sondażowym



Źródło: Opracowanie własne

Następną zmienną stanowi wiek. Wśród badanych najliczniejszą grupą byli inspektorzy w przedziale wiekowym od 29 do 38 lat. W przedziale wiekowym od 59 do 68 lat znalazła się

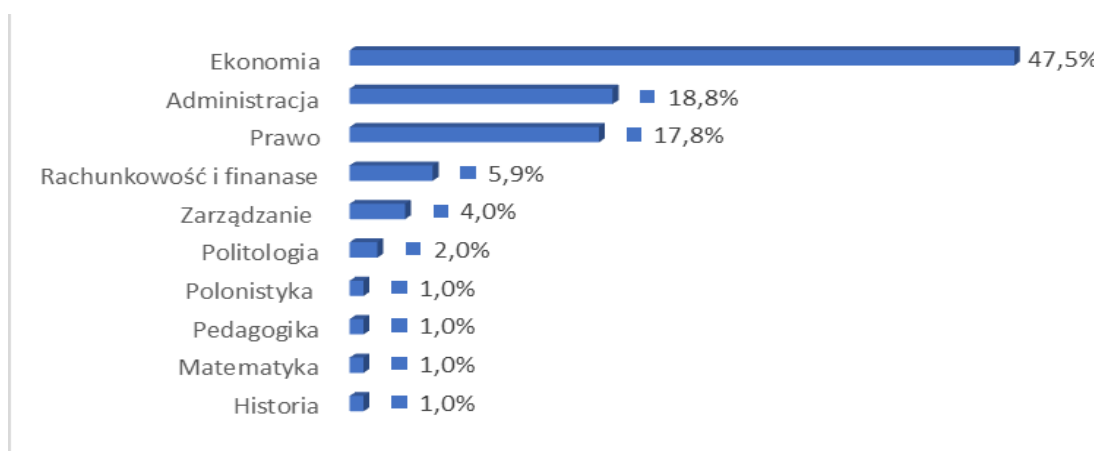
⁵⁷⁷ Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. na podstawie danych zawartych w: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 32.

⁵⁷⁸ *Ibid.*

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 (24,2%) w wieku 31–40 lat 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%⁵⁷⁹. Pozostałe dane prezentuje wykres 1.

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.

Wykres 2. Rodzaj wykształcenia respondentów biorących udział w badaniu sondażowym



Źródło: Opracowanie własne

Pośród osób z wyższym wykształceniem największą grupę stanowili respondenci ze studiami kierunkowymi – ekonomia, administracja i prawo (Wykres 2). Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, ogłaszając zwyczajowo nabór do pracy na stanowisko młodszego inspektora kontroli, określa wymagania od kandydatów, gdzie jednym z kryteriów jest „wykształcenie wyższe - studia magisterskie, preferowane są kierunki ekonomiczne, prawnicze i administracyjne”⁵⁸⁰.

Na przykład w RIO X w większości pracują inspektorzy kontroli z wykształceniem ekonomicznym⁵⁸¹. Osób z wykształceniem prawniczym jest tylko trzy. W niektórych RIO istnieje wymóg obligatoryjnego wykształcenia kierunkowego (ekonomia, prawo, administracja) nało-

⁵⁷⁹ *Ibid.*

⁵⁸⁰ RIO w Opolu, *Ogłoszenie o naborze*, <http://bip.rio.opole.pl/651/mlodszy-inspektor-kontroli-zakonczoney.html>, (dostęp 2021-12-24).

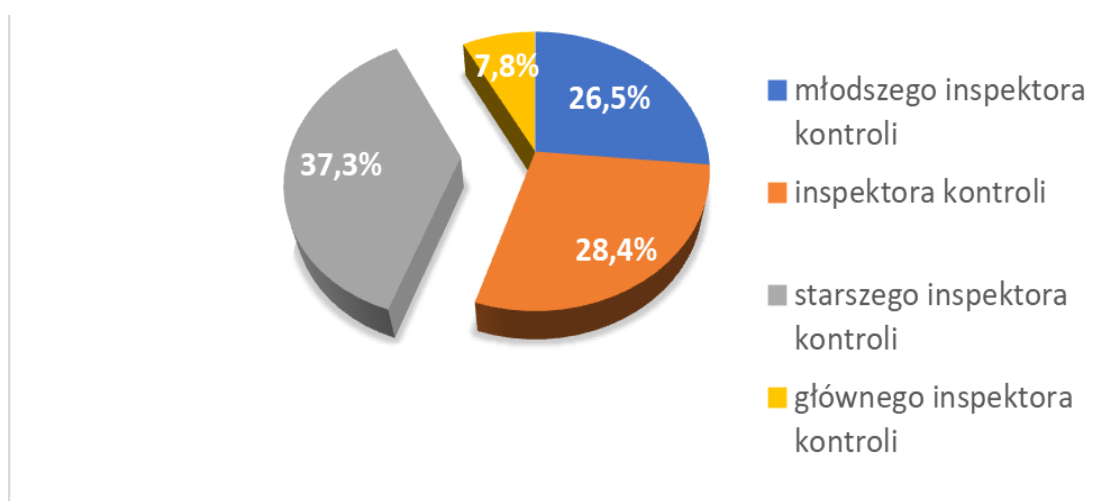
⁵⁸¹ W RIO „X” liczba inspektorów kontroli (stan faktyczny) wynosi 20. Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

żony przez prezesów tych Izb. Aplikanci wymóg ten obchodzą w ten sposób, iż kończą tylko studia podyplomowe, na przykład z ekonomii, finansów, administracji. Byłoby bardzo trudno znaleźć osoby z wykształceniem kierunkowym po pełnych studiach pięcioletnich⁵⁸².

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na Izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników izb. W świetle analizy wtórnych danych statystycznych⁵⁸³ z 2020 r. wykształcenie wyższe posiadało 89,3% wszystkich pracowników Izb. Ponadto 36,4% zatrudnionych z wyższym wykształceniem 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%)⁵⁸⁴.

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

Wykres 3. Rodzaj stanowiska zajmowanego przez respondentów biorących udział w badaniu sondażowym



Źródło: Opracowanie własne

Jedną z przyjętych zmiennych w badaniach sondażowych jest staż pracy (Wykres 4). Wśród respondentów najliczniejszą grupę stanowią osoby pracujące w Izbie od 2 do 5 lat (32,1% badanych). Drugą grupę tworzą urzędnicy mający staż pracy (24,9%) w przedziale od

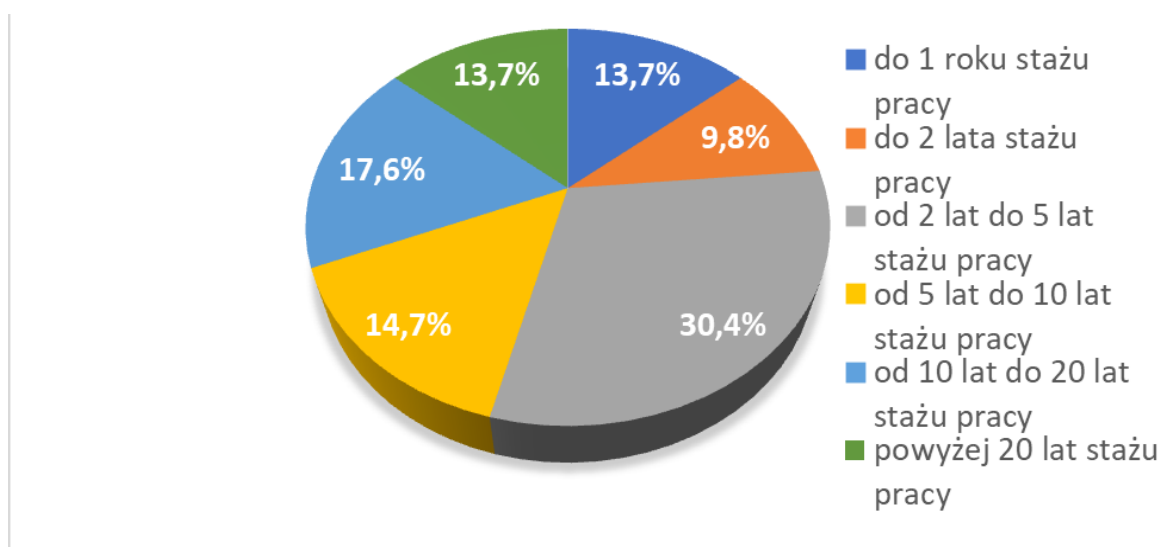
⁵⁸² Wywiad przeprowadzony z inspektorem „C” w dniu 20.01.2022 r.

⁵⁸³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 32.

⁵⁸⁴ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności...*, op. cit., s. 32.

10 do 20 lat. Do trzeciej najliczniejszej grupy należą osoby pracujące w organizacji publicznej od 5 do 10 lat (14,7%).

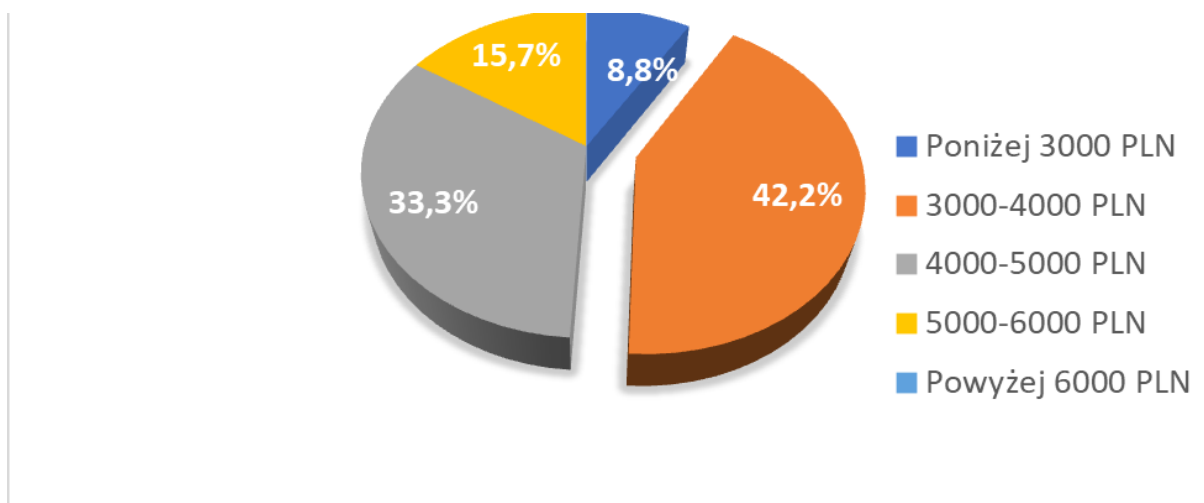
Wykres 4. Łączny staż pracy respondentów biorących udział w badaniu sondażowym



Źródło: Opracowanie własne

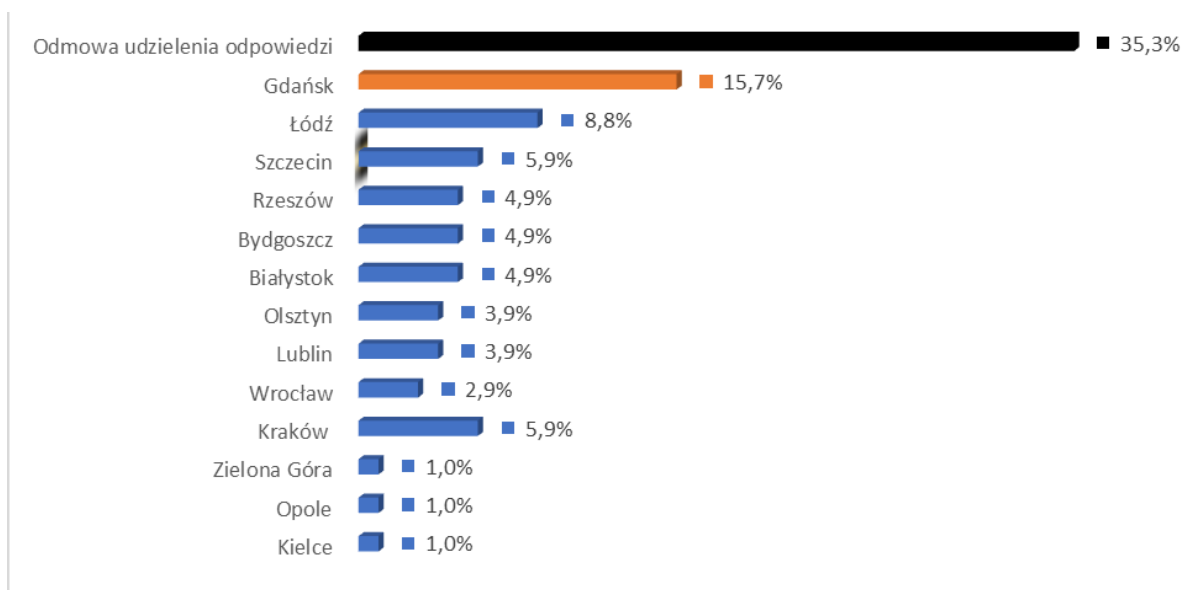
Najwięcej przebadanych respondentów (42,2%) zadeklarowało zarobki w przedziale od 3000 zł do 4000 zł brutto (Wykres 5). Drugą, największą grupę (33,3%), stanowili inspektorzy, których zarobki plasowały się w przedziale od 4000 zł do 5000 zł brutto. Żaden z respondentów nie zaznaczył w ankiecie internetowej, iż zarabia więcej niż 6000 zł brutto. Najmniejsza grupa respondentów zarabiała w granicach minimalnej krajowej, gdyż wskazali na zarobki poniżej 3000 zł brutto.

Wykres 5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto respondentów biorących udział w badaniu sondażowym



Źródło: Opracowanie własne

Wykres 6. Miejsce pracy respondentów biorących udział w badaniu sondażowym



Źródło: Opracowanie własne

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, iż 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 odpowiedź. Wskazali następujące miejsce swojej pracy: w Bydgoszczy (2 odpowiedzi), Suwałkach (2 odpowiedzi), Legnicy, Przemyślu, Sieradzu, Słupsku, Włocławku, Zamościu, Krakowie i Łomży. 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 badaniu⁵⁸⁵. Pozostałe dane o miejscu pracy respondentów przedstawia diagram słupkowy – wykres 6.

⁵⁸⁵ Forum Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Ogłoszenie o badaniach*, <http://archiwum.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=phpBB2&file=index>, (dostęp: 2021-12-23).

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

Tabela 12. 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	Łączy staż pracy w RIO:	2 do 5 lat	30,4
7	Wynagrodzenie brutto:	3000 zł do 4000 zł	42,2
8	Miejsce pracy	Odmowa odpowiedzi	35,3

Źródło: Opracowanie własne

3.3. Organizacja i przebieg badań

Początkiem listopada 2021 roku rozesłano z maila uczelnianego (kamil.tomkiewicz@student.ignatianum.edu.pl) na maile służbowe Izb pismo z linkiem do ankiety internetowej <https://forms.gle/BRYYYkacHx9qamSUx5> (maile służbowe Izb zawarte są w tabeli nr 12 poniżej). Ankieta została skonstruowana w bezpłatnym „Formularzu Google’a” (<https://www.google.pl/intl/pl/forms/about/>). Przedmiotowych 16 maili zostało wysłanych do wszystkich 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 dra hab. Artura Wołka, prof. AIK 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 zawie-

rały ponownie prośby o wzięcie udziału w ankiecie z powodu niezadowolającego 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, końcem grudnia 2021 r. skontaktowano się telefonicznie (dane podane w tabeli nr 12) 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 linku do badań inspektorom kontroli zgodziło się 62,50% – 10 izb. Pomimo tych deklaracji należy zaznaczyć, iż 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: <http://archiwum.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=phpBB2&file=index>.

Dwie izby (12,50%) kategorycznie odmówiły wzięcia udziału w badaniu bez podania konkretnej przyczyny takiej decyzji. Następne dwie (12,50%) do chwili obecnej nie udzieliły odpowiedzi, pomimo deklarowanych zapewnień, iż 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 dysertacji doktorskiej. 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 1206⁵⁸⁶ zatrudnionych wszystkich pracowników w izbach w 2020 r.⁵⁸⁷. W Polsce zatrudnionych jest około 445 inspektorów w 2021 r., w badaniu więc wzięło udział aż 23% respondentów⁵⁸⁸. Z uwagi na nie podanie danych przez 3 izby (RIO w Olsztynie, RIO w Łodzi, RIO w Zielonej Górze), pomimo iż do nich wszystkich zwrócił się Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych

⁵⁸⁶ Niestety nie ma dostępnych, aktualnych danych wskazujących ilu inspektorów zatrudnionych jest w poszczególnych izbach.

⁵⁸⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021.

⁵⁸⁸ Dane uzyskane na podstawie dostępu do informacji publicznej na wniosek.

Izb Obrachunkowych. Postanowiono wyliczyć średnią arytmetyczną ilości 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.

Tabela 13 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 ⁵⁸⁹	3	6	11	1
Lublin	35	01.07.2022	odmowa ⁵⁹⁰	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	bd	7	3	3	2
Kraków	31	bd	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	bd	8	10	12	3
Gdańsk	26	20.12.2022	bd	3	2	20	1
Olsztyn	bd ⁵⁹¹	bd	bd	bd	bd	bd	bd
Łódź	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd
Zielona Góra	bd	bd	bd	bd	bd	bd	bd
Suma	361	-	-	44	85	181	51

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

3.4. Podsumowanie

Należy zaznaczyć, iż 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 inspekto-

⁵⁸⁹ Odmowa udzielenia odpowiedzi przez RIO.

⁵⁹⁰ Planują zatrudnić 2 osoby.

⁵⁹¹ bd – brak danych

rów 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, polityce 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 aż takiej istotnego wpływu na jakość pracy inspektorów, co nie zmienia ich kluczowego znaczenia w procesie kadrowym.

Jakościowa i ilościowa obróbka zebranych danych w ramach tej przygotowanej 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 4 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 organizacji⁵⁹². 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 W. Mikułowskiego służba publiczna to „wszystkie osoby wykonujące funkcje zmierzające do realizacji celów Państwa w ramach struktur należących do jego organizacji”⁵⁹³. Regionalne Izby Obrachunkowe niewątpliwie zaliczają się do takich struktur gdyż, na podstawie art. 171 pkt. 2 konstytucji ustawodawca stwierdza, iż organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe⁵⁹⁴.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie i analiza wyników badań funkcjonowania Regionalnych Izb Obrachunkowych w kontekście rekrutacji nowych pracowników. Jedno z pytań badawczych, niniejszej dysertacji, brzmi bowiem następująco: W jaki sposób prowadzona jest polityka rekrutacji i selekcji wobec 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 epi-

⁵⁹² Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Najwyższa Izba Kontroli: kierunki zmian. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2019.

⁵⁹³ W. Mikułowski, *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1/2003, s. 66.

⁵⁹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

stemologicznego 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.

Mając powyższe na uwadze cele niniejszego rozdziału są następujące:

- Omówienie wyników badań własnych w oparciu o wymienione wyżej metody w zakresie procedury rekrutacji nowych kontrolerów w RIO;
- Stworzenie modelowej procedury naboru, z uwagi na fakt, iż nie we wszystkich izb występują takie procedury;
- Identyfikacja elementów funkcjonalnych i dysfunkcyjnych z punktu widzenia praktyk HR w zakresie procedur rekrutacji inspektorów do RIO.

4.1. 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 zwany też modelem otwartym lub stanowiskowym (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 do sektora prywatnego i przywiązania państwa do procedur i hierarchii organizacji publicznej. Model pozycyjny stanowi przeciwieństwo modelu pierwszego. Według tego modelu niezasadnym 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 menadżerskie i umiejętności, a nie formalne kwalifikacje. Omówienie różnic wyżej wymienionych modeli zawiera tabela nr 14.

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 stano-

wisku 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 nowozatrudnionych, ustawowy system wynagrodzeń, określone sztywne zasady wzrostu wynagrodzeń) a więc jest modelem mieszanym.

Tabela 14 Model zamknięty i otwarty w zestawieniu z polityką kadrową w RIO

zamknięty	otwarty	Elementy modeli w praktyce RIO
Rekrutacja na najniższe szczeble	Rekrutacja na wszystkie szczeble	Rekrutacja na wszystkie szczeble
Wymagane dyplomy i wykształcenie formalne	Wymagane konkretne umiejętności	Wymagane konkretne

		umiejętności i dyplomy
Okres przygotowawczy dla nowo zatrudnionych	Brak okresu przygotowawczego dla nowo zatrudnionych	Okres przygotowawczy dla nowo zatrudnionych
Sformalizowane procedury rekrutacji	Zależne od kontekstu	W zależności od RIO
Nieuznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym	Uznawanie stażu zawodowego poza sektorem publicznym
Gwarancja stałego zatrudnienia	Brak gwarancji stałego zatrudnienia	Gwarancja stałego zatrudnienia
Ustawowy system wynagrodzeń	Wynagrodzenie indywidualne i/lub podstawie porozumienia zbiorowego	Ustawowy system wynagrodzeń
Określone sztywne zasady wzrostu wynagrodzenia	Wzrost wynagrodzenia zależny od osiągniętych wyników	Określone zasady wzrostu wynagrodzenia
System starszeństwa (zależy od stanowiska i stażu pracy)	Brak systemu starszeństwa	Brak systemu starszeństwa

Źródło: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2012, s. 346.

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 stanowiska⁵⁹⁵. 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 prace (życiorysów, listów motywacyjnych, referencji), przeprowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych (indywidual-

⁵⁹⁵ 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.

nych, panelowych, komisyjnych), testów, ocen kandydatów, analizie referencji i podjęciu decyzji o zatrudnieniu kandydatów⁵⁹⁶.

Wskaźnikiem istotności procesu kadrowego w administracji publicznej jest stopień jego udokumentowania. Z przeprowadzonych badań ankietowych wśród inspektorów kontroli RIO wynika, iż zdaniem największej grupy respondentów (66%) nie ma udokumentowanej procedury rekrutacyjnej w izbie, natomiast tylko 21% ankietowanych stwierdziło, iż taka procedura występuje w RIO. Zdaniem jednego z prezesów „(...) nie ma żadnych procedur. Jest postępowanie rekrutacyjne przyjęte ustnym poleceniem kierownika jednostki organizacyjnej”⁵⁹⁷. Niewielki odsetek (13%) respondentów nie wie, czy przepisy dotyczące naboru występują w ich miejscu pracy.

4.2. Przepisy i procedury rekrutacyjne w RIO

System kadrowy w Polskiej administracji składa się z trzech odrębnych regulacji pracowniczych z samorządowej, administracji państwowej i administracji rządowej. Każda z nich funkcjonuje na podstawie innej ustawy: ustawa o pracownikach samorządowych⁵⁹⁸, ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁵⁹⁹, ustawy o służbie cywilnej⁶⁰⁰.

Zasady zatrudniania inspektorów określają przepisy ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych⁶⁰¹ i wydane na ich podstawie regulacje wykonawcze oraz przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych⁶⁰². W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy prawa pracy⁶⁰³. Ponadto, wdraża się akty prawa wewnętrznego pod warunkiem, iż 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

⁵⁹⁶ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*

⁵⁹⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021r.

⁵⁹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530).

⁵⁹⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.).

⁶⁰⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1233 z późn. zm.).

⁶⁰¹ 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1915 oraz z 2019 r. poz. 1043 i 1820).

⁶⁰² Ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537).

⁶⁰³ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 31.

Izbach Obrachunkowych. Niektórzy prezesi wydają takie zarządzenia w wyniku zaleceń po kontrolnych wydanych przez komórkę kontrolną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁰⁴. 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 [śmiech]”⁶⁰⁵. Regulamin⁶⁰⁶ nie obejmuje zatrudnienia pracowników na zastępstwo ani rekrutacji na stanowiska, na które zasady naboru zostały określone w ustawie o Regionalnych Izbach Obrachunkowych⁶⁰⁷. W pierwszej kolejności na wolne stanowisko pracy następuje rekrutacja wewnętrzna, a w przypadku niedokonania w jej ramach wyboru kandydata przeprowadzana jest rekrutacja zewnętrzna⁶⁰⁸. W rekrutacji wewnętrznej mogą wziąć udział: pracownicy izby, osoby odbywające staż w Izbie, osoby wykonujące zadania ustawowe Izby na podstawie umów cywilnoprawnych⁶⁰⁹. W opinii jednego z prezesów: „Nie ukrywamy, że pierwszeństwo w zatrudnieniu w przypadku (...) wakatów w Wydziale Kontroli Gospodarki Finansowej mają pracownicy w Izbie, premiujemy własnych ludzi poprzez ścieżkę awansu wewnętrznego i wtedy nie przeprowadzamy rekrutacji zewnętrznej”⁶¹⁰.

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%) rekrutowała się poprzez rekrutację zewnętrzną niż wewnątrz. 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. W literatu-

⁶⁰⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁶⁰⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁶⁰⁶ 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.

⁶⁰⁷ Ustawy o RIO.

⁶⁰⁸ 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.

⁶⁰⁹ 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.

⁶¹⁰ Na podstawie wywiadu z dnia 1.12.2021 przeprowadzonego z prezesem RIO „Z”.

rze w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi wskazuje się na walory i mankamenty rekrutacji endogennej, która przedstawia tabela nr 15.

Tabela 15. Walory i mankamenty rekrutacji endogennej

Rekrutacja endogenna	
Zalety	Mankamenty
Znajomość mocnych i słabych stron kandydata (Mniejsza czasochłonności i kosztocłonność weryfikacji kompetencji kandydatów).	Mniejsze możliwości wyboru kandydatów na stanowisko kontrolerskie.
Niższe lub prawie żadne koszty rekrutacji.	Brak nowych doświadczeń organizacyjnych i nowych perspektyw.
Dodatni wpływ na kulturę organizacyjną RIO (wzrost zaangażowania i lojalności pracowników, dla których stwarza się realne szanse awansu pionowego i pionowego).	Większa możliwość występowania niekorzystnych powiązań personalnych.
Mniejsze ryzyko wyboru niewłaściwego kandydata.	Powielanie tych samych błędów podczas wykonywania obowiązków służbowych.
Mniejszy czas poświęcony na wdrożenie nowego pracownika do zadań służbowych.	Możliwość wystąpienia zasady Petera ⁶¹¹ (wejście na szczybel niekompetencji).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi, op. cit.*, A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2003; W. Stelmach, R. Romański, *Dekalog +1 po-prawnego kierowania*, Warszawa 2007, s. 15.

Stosunek liczby prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych do liczby kandydatów w zależności od Izby jest zróżnicowany (tabela nr 16), co wynika to z odmiennej prowadzonej polityki kadrowej przez poszczególnych prezesów.

RIO „X” nie organizuje rekrutacji gdyż jak twierdzi prezes „(...) nikt by się nie zgłosił”⁶¹². One są organizowane, gdy już się ktoś znajdzie. „Nie jest tak, że prace 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 (...)”⁶¹³, gdyby potencjalni pracownicy czekali na wakat jak choćby w NIK, chętnych byłoby

⁶¹¹ Więcej na ten temat w: P. Acosta, *Promotion dynamics the Peter Principle: Incumbents vs. external hires*, „Labour Economics”, nr 17/2010, s. 975-986.

⁶¹² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁶¹³ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

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 16. 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/ Średnią	4	15 ⁶¹⁴	7	1 ⁶¹⁵	4	5,5 ⁶¹⁶
5.	Kluczowa strategia rekrutacji	urzędy pracy ⁶¹⁷		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.

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”⁶¹⁸, 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”⁶¹⁹. 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 wąskie⁶²⁰.

W wiodącym pod względem liczby zgłaszających się chętnych na jedno postępowanie RIO „Z” prezes tłumaczy fenomen wysokiego zainteresowania naborem następująco: „Ja wiem że

⁶¹⁴ Średnia liczba kandydatów na jedno postępowanie kwalifikacyjne.

⁶¹⁵ Średnia liczba kandydatów na jedno postępowanie kwalifikacyjne.

⁶¹⁶ Średnia liczba kandydatów na jedno postępowanie kwalifikacyjne.

⁶¹⁷ O kanałach rekrutacji poszczególnych izb będzie mowa więcej w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁶¹⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁶¹⁹ *Ibid.*

⁶²⁰ *Ibid.*

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 Izby⁶²¹. 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 do 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. Bardzo ważnym elementem dystynktywnym występującym w ogłoszeniu o naborze jest wyraźne rozróżnienie wymagań obligatoryjnych od fakultatywnych. Ogłoszenia o pracy mają czasami tendencje do ustalenia wymagań kwalifikacyjnych na zbyt wysokim poziomie nieprzydatnym do wykorzystania na zajmowanym stanowisku. Na przykład, w ogłoszeniu określają się wymagania konieczne, takie jak posiadanie wyższego wykształcenia o kierunku ekonomia, prawo, administracja. Niemniej jednak 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 fi-

⁶²¹ Ponadto wlicza się w grono tych osób także osoby odbywającej staż w izbie, osoby wykonujące zadania ustawowe izby na podstawie umów cywilnoprawnych. Informacje uzyskane na podstawie rozdziału I ust. 5 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.

nansów publicznych⁶²². Nie istnieją szczególne wymogi prawne wobec kandydatów, jednak nieskodyfikowanym standardem jest posiadanie wyższego wykształcenia już w trakcie rekrutacji do Izby⁶²³.

Kolejnym istotnym elementem w procesie rekrutacji jest rozmowa kwalifikacyjna z potencjalnym inspektorem. Przeprowadzana 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”⁶²⁴. 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 Izbie⁶²⁵, to dopiero wtedy rozpoczyna się procedura naboru zewnętrznego zgodnie z zarządzeniem⁶²⁶ „(...) które jest wynikiem wcześniejszych doświadczeń rekrutacyjnych całej organizacji”⁶²⁷. Naczelnik WKGF RIO przygotowuje ogłoszenie o naborze sprawdzane przez specjalistę do spraw kadr pod kątem formalno-merytorycznym⁶²⁸. Następnie w ostatecznej formie i treści zatwierdzone jest ono przez prezesa.

Następnie 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.

Najwięcej grupę przebadanych (48%) zadeklarowało, iż dowiedziało się o wakatach od znajomych pracujących w RIO. W dodatku, w izbach są bardzo wysokie wymagania (prawo

⁶²² 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., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁶²³ 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., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁶²⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁶²⁵ 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 chce dopuścić do takiej sytuacji!”

⁶²⁶ Zarządzenie nr 25/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w „Z” z dnia 19 grudnia 2019r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu rekrutacji kandydatów na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w „Z”.

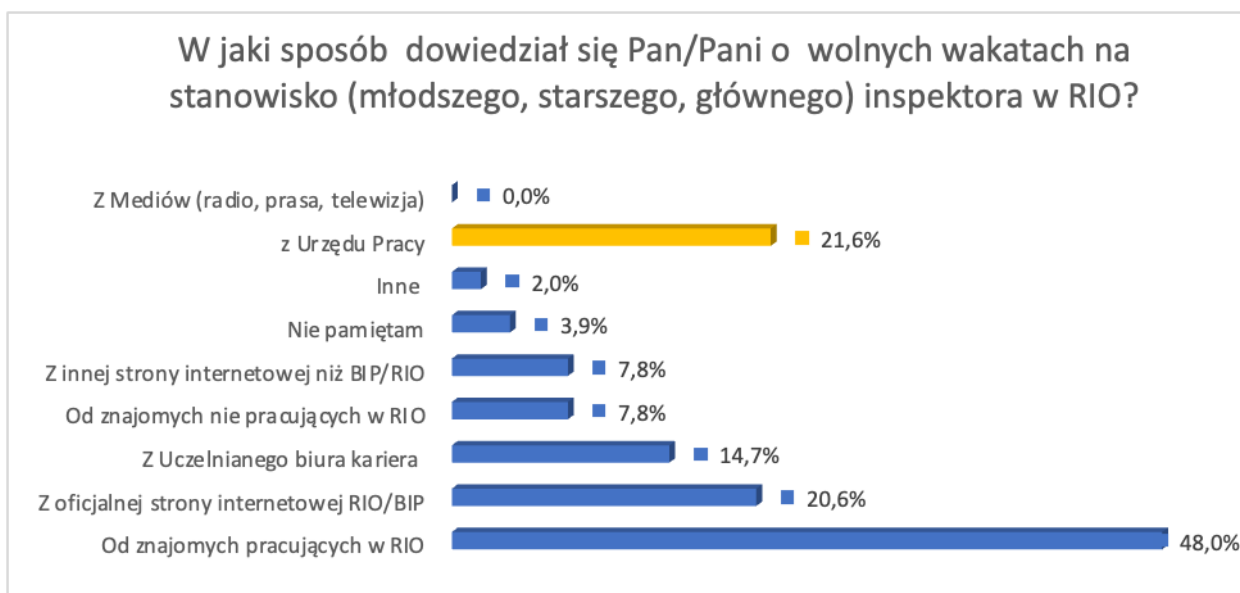
⁶²⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁶²⁸ Specjalista ds. kadr posiada samodzielne stanowisko bezpośrednio podlegające Prezesowi RIO „Z”. Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

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 czy ta osoba przez ten czas się systematycznie uczy i sama się doksztalca. 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”⁶²⁹.

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”⁶³⁰. 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”⁶³¹.

Wykres 7. Sposoby pozyskania informacji o wakatach na stanowisko inspektora



Źródło: Opracowanie własne

⁶²⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁶³⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁶³¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

Nie ukrywamy, zależy nam na tym, żeby kandydat nie był osobą, która dojeżdża 100 km do miejsca pracy (...)”⁶³², bo praca inspektorów kontroli polega na tym, iż 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.

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”⁶³³.

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”⁶³⁴. „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”⁶³⁵.

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 (...)”⁶³⁶. Więcej danych prezentuje wykres 10.

Regionalne Izby Obrachunkowe w niewielkim stopniu różnicują środki komunikacji podczas ogłaszania dostępności wolnych stanowisk. Dominującym kanałem komunikacyjnym

⁶³² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁶³³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

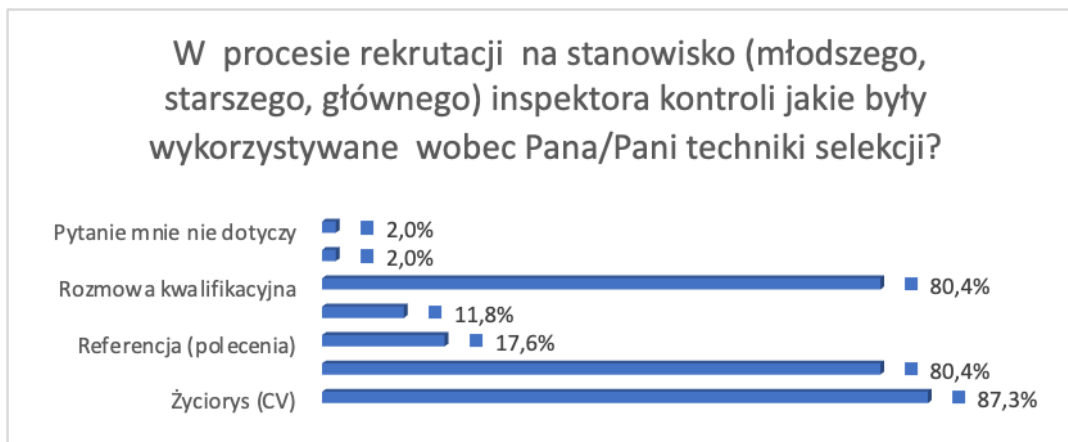
⁶³⁴ *Ibid.*

⁶³⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021r.

⁶³⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021r.

pracodawcy z potencjalnymi kandydatami jest bezpośredni kontakt z inspektorami, co istotnie ogranicza liczbę osób zainteresowanych pracą w Izbie.

Wykres 8. Rodzaje technik wykorzystanych w procesie rekrutacji



Źródło: Opracowanie własne.

Metody selekcji kandydatów na stanowiska kontrolerskie stanowią istotny element procesu rekrutacyjnego. W praktyce regionalnych izb obrachunkowych częściej wykorzystuje się tradycyjne techniki selekcji niż nowoczesne, które cechuje mniejsza skuteczność w identyfikacji odpowiednich kandydatów do pracy. Najwięcej przebadanych respondentów zadeklarowało, iż 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 do dalszego etapu rekrutacji. „Prezes RIO jest miłośnikiem literatury i rażą go błędy fonetyczne, stylistycznie, ortograficzne, interpunkcyjne⁶³⁷. 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”⁶³⁸.

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.

⁶³⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁶³⁸ *Ibid.*

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”⁶³⁹.

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 testy 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 obrachunkowych⁶⁴⁰. Jedną z możliwych przyczyn, dlaczego 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 z kandydatem, bardziej jest to formalność. Dochodzi do komicznych sytuacji, polegających na tym, iż komisja zadaje pytanie: Dlaczego chce pan pracować w Izbie? Skoro wszyscy wiedzą, że dostanie 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”⁶⁴¹.

Badania rzadko wskazują stosowanie testów osobowości (2%) w trakcie postępowania rekrutacyjnego. Jednak podejmowane są próby identyfikacji pożądanych cech osobowości kandydata w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej, ale prezesi kierują się tu intuicją: „Podczas

⁶³⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁶⁴⁰ RIO w Poznaniu, Biuletyn informacji publicznej – ogłoszenia o naborze, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/?c=994>, (dostęp: 2012-12-25).

⁶⁴¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

rozmowy z kandydatem poszukuje jego cech osobowościowych, w tym mocnych i słabych stron”⁶⁴².

Metody wyboru kandydatów na stanowiska kontrolerskie są kluczowym aspektem procesu rekrutacyjnego. W praktyce regionalnych izb obrachunkowych tradycyjne techniki selekcji są bardziej powszechne niż nowoczesne, które charakteryzują się mniejszą skutecznością w identyfikowaniu odpowiednich kandydatów do zatrudnienia.

4.3. 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 wystawiania się), także może 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?⁶⁴³

Komisja rekrutacyjna pracuje w składzie trzyosobowym: prezes RIO — jako jej przewodniczący, a w razie jego nieobecności — zastępca prezesa⁶⁴⁴, kierownik lub naczelnik komórki organizacyjnej lub inna osoba wyznaczona przez prezesa izby i specjalista ds. kadr⁶⁴⁵. Komisja działa do czasu zakończenia procedury rekrutacji kandydatów na dane stanowisko pracy.

⁶⁴² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁶⁴³ M. Chmielecki, *Rekrutacja z wykorzystaniem mediów społecznościowych – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 4/2013, s. 38-46.

⁶⁴⁴ 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”.

⁶⁴⁵ 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 2019r. Pani Prezes „Z” w wywiadzie opisuje w ten sposób skład komisji: „Następnie, z poszczególnymi kandydatami, Naczelnik WKGF umawia się na rozmowy kwalifikacyjne, i wtedy w trzy osobowej komisji przeprowadzamy rozmowę. W skład komisji wchodzi przewodnicząca czyli prezes, naczelnik WKGF, specjalista ds. kadr”.

Kandydaci na dane stanowisko pracy 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 osobowych⁶⁴⁶. 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, dane 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 wydziału, następnie przez prezesa izby. Sprawdza się, czy kandydaci spełniają wymogi formalne i obligatoryjne zawarte w ogłoszeniu o pracę.

Etap drugi to komisyjna rozmowa kwalifikacyjna⁶⁴⁷ taki wywiad rekrutacyjny⁶⁴⁸ 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

⁶⁴⁶ 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 w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE. L Nr 119, str. 1 z późn. zm.).

⁶⁴⁷ 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 2019r.

⁶⁴⁸ W literaturze naukowej z zarządzanie zasobami ludzkimi używa się terminów rozmowa rekrutacyjna, wywiad rekrutacyjny, rozmowa kwalifikacyjna. W niniejszej dysertacji terminów będę używać wymiennie, lecz 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*, Warszawa 1999.

przyszłości na stanowisku kontrolerskim i porównanie ich z przewidywanymi wynikami pozostałych kandydatów⁶⁴⁹. Celem rozmowy kwalifikacyjnej jest uzupełnienie danych z życiorysu o bardziej szczegółowe informacje odnoszące się do cech osobowych kandydata i jego doświadczenia zawodowego⁶⁵⁰. 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 atrybucji⁶⁵¹, efekt halo)⁶⁵². Pomimo tego, rozmowa kwalifikacyjna jest jednym z najczęściej wykorzystywanych narzędzi rekrutacyjnych w Polsce, ponieważ regionalne izby obrachunkowe preferują tradycyjne metody rekrutacji⁶⁵³.

Wyróżnia się różne rodzaje rozmów kwalifikacyjnych: panelowe, zespoły selekcyjne⁶⁵⁴ i indywidualne⁶⁵⁵. Spośród wyżej wymienionych rodzajów komisijną rozmowę kwalifikacyjną należy zaklasyfikować do rozmów panelowych, dlatego że jest ona bardziej intersubiektywna od rozmowy indywidualnej, gdyż 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 oceny⁶⁵⁶. Według prezesa na z jednej z rozmów: „spośród 20 osób 7 nie stawilo się na spotkanie. Z puli 13 kandydatów naprawdę trudno było wybrać najlepszego, rokującego przyszłego inspektora”⁶⁵⁷. 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”⁶⁵⁸. *Nota bene*, pytanie o wiedzę (Czy przeczytał ustawę o RIO?) pokazuje, czy kandydat jest zainteresowany pracą, gdyż informacja o tym, czym się zajmuje RIO, nie jest

⁶⁴⁹ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi, op. cit.*, s. 385-404.

⁶⁵⁰ *Ibid.*

⁶⁵¹ I. Kurcz, K. Skarżyńskiej, A. Reber (red.), *Słownik psychologii*, Warszawa 2002.

⁶⁵² R. Fry, W. Ronald, *Zadawaj dobre pytania, zatrudniaj najlepszych ludzi*, Warszawa 2010.

⁶⁵³ eSelektio, Badanie procesów rekrutacji, http://www.outsourcingportal.eu/pl/userfiles/image/raporty/2013/12_grudzien/05/Badanie_rekrutacji.pdf, (dostęp: 2021-11-26).

⁶⁵⁴ „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.

⁶⁵⁵ J. Woźniak, *Rekrutacja : teoria i praktyka*, Warszawa 2013.

⁶⁵⁶ H. Król, A. Ludwiczynski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2014.

⁶⁵⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁶⁵⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

wcale powszechna. Zdarza się grupa osób, która nie wie jaki jest ogólny zakres obowiązków kontrolera na zajmowanym stanowisku⁶⁵⁹.

Ciągła praca w terenie (w jednostkach kontrolowanych) wiąże się z dojazdami, dlatego jednym z podstawowych pytań na rozmowie rekrutacyjnej jest pytanie czy ciągłe dojazdy do pracy nie będą problemem dla kandydata⁶⁶⁰. 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, iż wiedzę o warunkach pracy w RIO mogą posiadać jedynie pracownicy samorządów terytorialnych albo delegatur Najwyższej Izby Kontroli czy urzędów marszałkowskich⁶⁶¹.

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 (...)”⁶⁶².

Częściej jednak prezesi przyjmują strategię nie podawania wysokości zarobków, tylko pytają kandydata o oczekiwania finansowe. Gdy występuje drastyczny rozdział między tym, jakie są możliwości finansowe Izby, a tym, jakie 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 Izby 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 kandydatem⁶⁶³. Rozmowa decyduje ostatecznie o przyjęciu na stanowisko. Przykładowy zestaw pytań

⁶⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁶⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁶⁶¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁶⁶² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁶⁶³ A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wrocław - Kraków 1996.

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 dofinansowanie 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 rozporządzeniu⁶⁶⁴ 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”⁶⁶⁵.

Tabela 17. Wady i zalety rozmów kwalifikacyjnych

L p.	Rozmowa kwalifikacyjna	
	Zalety	Wady
1.	Umożliwienia zadawania dociekliwych, dwukierunkowych pytań	Niska wiarygodność rozmów
2.	Prezentacja realistycznych warunków pracy i płacy z możliwością oceny RIO jako organizacji publicznej	Wysoki poziom trudności w przewidywaniu efektów pracy kandydatów (Problematyczna ocena zbieżności kompetencji kandydata z wymaganiami na stanowisku)
3.	Szansa bezpośredniej interakcji między pracodawcą a kandydatem	(Inter)subiektywna opinia przeprowadzającego (przeprowadzających) rozmowę rekrutacyjną

Źródło: R. Świerzyński, *Rozmowa kwalifikacyjna - jak wybrać najlepszych kandydatów*, „Personel”, nr 11(80)/2000; A. Pocztowski *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wrocław - Kraków 1996.

⁶⁶⁴ 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

⁶⁶⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

Po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego komisja ustala wynik końcowy, wskazując kandydata, który uzyskał największą sumaryczną liczbę punktów. W przypadku równej ilości 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 nie wyłącza 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 niezadowalający i nie gwarantuje skutecznego wykonywania powierzonych obowiązków na danym stanowisku pracy⁶⁶⁶. Ze swoich czynności komisja sporządzała protokół, który podpisują wszyscy członkowie obecni na posiedzeniu.

Informację o wynikach rekrutacji przekazano kandydatom w terminie 7 dni od dnia wyboru⁶⁶⁷. 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 Regionalnej Izby Obrachunkowej.

4.4. Podsumowanie

Na polskim rynku pracy istnieje rozbudowana oferta wykwalifikowanej siły roboczej, której wykształcenie zawodowe (prawo, administracja, ekonomia) jest zgodne z wymaganiami w 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 poczu-

⁶⁶⁶ 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 2019r.

⁶⁶⁷ 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 2019r.

ciem bezpieczeństwa i stabilności zatrudnienia. Dwie ostatnie cechy stanowią element charakterystyczny dla całego sektora publicznego, zatem ulegają deprecjacji relatywnej⁶⁶⁸. 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 2022 r. do marca 2022 r. przeanalizowano wszystkie dostępne w Internecie ogłoszenia o pracę na stanowiska inspektorskie 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, 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:”⁶⁶⁹. Jednak żadne z analizowanych ogłoszeń o pracę nie ukazywało mocnych stron Regionalnych Izb Obrachunkowych⁶⁷⁰.

Konwencjonalna metoda rekrutacji zewnętrznej jest uważana za reklamę⁶⁷¹. 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 stanowiska⁶⁷². 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 przy minimalnych nakładach zasobów ludzkich potrzebnych organizacji do realizacji jej celów i zadań⁶⁷³. 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 po-

⁶⁶⁸ C. Bekesi, D. Bekesi, *Aspects of recruitment...*, *op. cit.*, s. 50-59.

⁶⁶⁹ RIO 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: 2022-03-30).

⁶⁷⁰ 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.

⁶⁷¹ S. Stanciu, M. Lonescu, C. Leovaridis, D. Stănescu, *Human resource management*, *op. cit.*

⁶⁷² L. Byars, L. Rue, *Human Resources Management*, Illinois 1987.

⁶⁷³ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, *op. cit.*

ziomie w polityce kadrowej Izb przyświeca idea rekrutacji na inspektorów kandydatów z właściwym system 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 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 ważnym procesem, gdyż na tym etapie dokonuje się selekcja z 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)⁶⁷⁴ 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 w oparciu o doświadczenie niż metody doceniane przez ZZL, co obniża skuteczność rekrutacji powodując powstanie nieuniknionych błędów generujących wzrost fluktuacji kadr kontrolerskich, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej dysertacji.

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*”)⁶⁷⁵ w Izbie. Posiadają oni wysoki stopień wie-

⁶⁷⁴ Aktywów w rozumieniu nośników: umiejętności, kwalifikacji, wiedzy organizacji.

⁶⁷⁵ T. Davenport, *Thinking for a Living: How to get better performance and results from knowledge workers*, , Boston, MA 2005, s. 10.

dzy specjalistycznej, którą dzielą się z początkującymi inspektorami podczas kontroli. W tym znaczeniu są producentami wiedzy, ale również jej dystrybutorami w RIO⁶⁷⁶. Do podstawowych zadań pracowników wiedzy należy poszukiwanie, wymiana i wykorzystanie wiedzy wewnątrz i na zewnątrz organizacji⁶⁷⁷.

Inni prezesi rekrutują kompetentne osoby mające doświadczenie kontrolerskie z samorządu. Jednak liczą się z tym, iż taka osoba może odejść z RIO po znalezieniu lepiej płatnej pracy. Pozostali prezesi dostrzegają potencjał w uczelnianych biurach karier, jednak są świadomi, iż część studentów przychodzi do Izb tylko po to, aby uzyskać zaliczenie praktyk. Te strategie rekrutacyjne zależne są od złożonych mechanizmów kontekstowych zarówno wewnętrznych (np. polityka kadrowa kierownictwa), jak i zewnętrznych (np. uwarunkowania na rynku pracy) występujących w poszczególnych Regionalnych Izbach Obrachunkowych (zob. tabela nr 18).

Tabela 18. Rodzaje mechanizmów praktyk ZZL w RIO

Rodzaje mechanizmów praktyk ZZL w RIO	Konkretyzacja kluczowych mechanizmów
Mechanizm wpływu	Zasady, procedury, przepisy prawne, biurokracja
Mechanizm kontekstowości	<ul style="list-style-type: none"> - Kontekstu wewnętrznego (polityka kadrowa kierownictwa RIO, obowiązujące przepisy dotyczące rekrutacji, pracownicy wiedzy) - Kontekstu zewnętrznego (poziom bezrobocia, istnienie instytucji edukacyjnych, które mają profile zbliżone do stanowiska, bezpośredni konkurenci zatrudniający pracowników w podobnych zawodach [NIK, urzędy marszałkowskie, komórki kontrolne JST])

Źródło: Opracowanie własne na podstawie 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.

Procedura naboru, przedstawiona w niniejszym rozdziale, określa szczegółowo działanie komisji rekrutacyjnej oraz sposób przeprowadzenia wywiadu rekrutacyjnego. Może ona stanowić pomocne narzędzie dla prezesów Izby, którzy jeszcze nie przyjęli zarządzeń dotyczących regulaminów rekrutacji na wolne stanowiska pracy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej.

⁶⁷⁶ D. Dziuba, *Gospodarki nasycone informacją i wiedzą, Podstawy ekonomiki sektora informacyjnego*, Warszawa 2000, s. 64.

⁶⁷⁷ E. Skrzypek, M. Cisek (red.), *Kapitał relacji jako element kapitału intelektualnego*, Warszawa 2009, s. 27.

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. Pozwala też na uniknięcie zaleceń pokontrolnych w tym zakresie w przypadku przeprowadzenia kontroli przez właściwą komórkę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁷⁸.

Często stosowanym wskaźnikiem istotności jakiś 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 wobec 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, iż 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 zawęża 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 są wykorzystywane przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Koszty publikacji ogłoszeń w portalu nie przewyższają możliwości

⁶⁷⁸ Uprawnienia kontrolne w tym zakresie posiada w ramach MSWIA na przykład Biuro Nadzoru Wewnętrznego.

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 pracy⁶⁷⁹.

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

⁶⁷⁹ C. Bekesi, D. Bekesi *Aspects of recruitment ...*, *op. cit.*, s. 50-59.

Rozdział 5 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 dysertacji: w jaki sposób prowadzona jest polityka adaptacji społeczno-zawodowej wobec nowych inspektorów kontroli w RIO? Ma on na celu ustalenie kierunków polityki personalnej w izbach. Analiza wyników badań własnych przeprowadzonych w oparciu o badania sondażowe w technice ankietowej (badanie inspektorów) i technice wywiadu ustrukturyzowanego (tj. 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)⁶⁸⁰ jest to przystosowanie początkującego kontrolera do nowego środowiska pracy. Proces ten następuje po etapie rekrutacji i selekcji pracowników do RIO. Rozpoczyna się wraz z przyjęciem⁶⁸¹ nowego pracownika do organizacji. T. Oleksyn akcentuje, iż proces adaptacji zawodowej jest dwukierunkowy. Nie tylko adept dostosowuje się do organizacji, ale też do pewnego stopnia organizacja elastycznie dostosowuje się do nowego pracownika, a więc proces ten charakteryzuje się sprzężeniem zwrotnym (ang. *feedback*)⁶⁸².

⁶⁸⁰ W niniejszej pracy terminy te będą używane zamiennie.

⁶⁸¹ 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, *op. cit.*

⁶⁸² T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

5.1. Cele i dychotomiczny podział adaptacji w RIO

Do najważniejszych celów adaptacji zawodowej zalicza się:

- pełne i relatywnie szybkie zintegrowanie nowego pracownika ze środowiskiem,
- wprowadzenie 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, niestandardowych⁶⁸³.

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 nieprawdziwych⁶⁸⁴;
- kierowaną (zorganizowaną)⁶⁸⁵, 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 zaangażowanie⁶⁸⁶. Cechą charakterystyczną adaptacji kierowanej jest wdrożenie i konsekwentna realizacja programu dla nowych pracowników w organizacji. Program adaptacji pracowniczej szczególnie efektywny jest wtedy, gdy jest dostosowany do indywidualnych potrzeb adepta⁶⁸⁷.

⁶⁸³ *Ibid.*, s. 410.

⁶⁸⁴ Z. Pawlak, *Personalna funkcja firmy: procesy i procedury kadrowe*, Warszawa 2003.

⁶⁸⁵ W niniejszej pracy terminy te będą używane synonimicznie.

⁶⁸⁶ W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi: praca zbiorowa*, Warszawa 2012, s. 188.

⁶⁸⁷ H. Król, A. Ludwiczynski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2014.

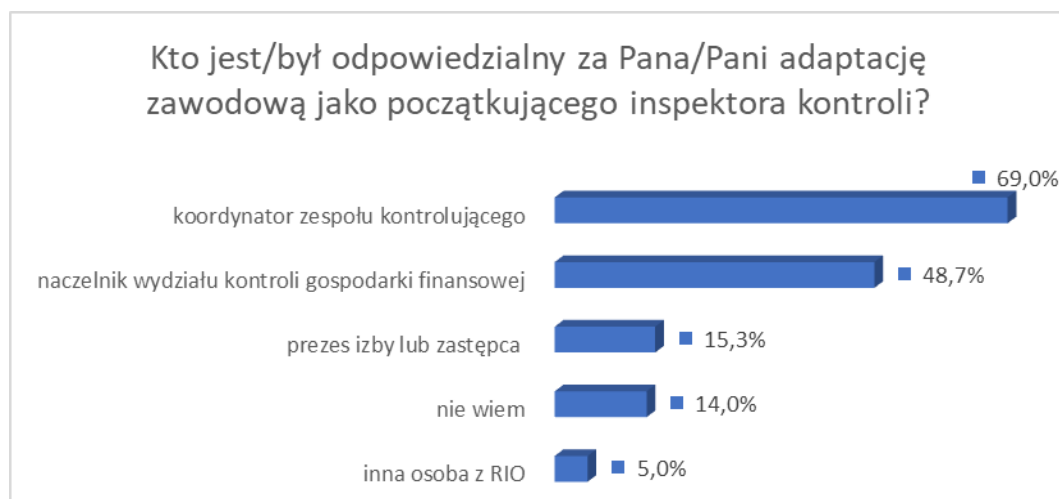
5.2. Dokumentowanie adaptacji społeczno-zawodowej

Wskaźnikiem istotności danego elementu dla organizacji jest stopień jej 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, iż 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, iż 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, iż część (13,7%) respondentów, udzielała odpowiedzi na to pytanie, znajdując się w trakcie procesu adaptacji zawodowej.

Wykres 9. Odpowiedzialność za adaptację początkującego inspektora kontroli



Źródło: Opracowanie własne

Większość respondentów (69%) wskazała, iż osobą odpowiedzialną za adaptację zawodową był/jest koordynator zespołu kontrolującego. Druga największa grupa badanych udzie-

liła 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 (14,0%) nie była w stanie udzielić precyzyjnej odpowiedzi na to pytanie. Natomiast, niewielki odsetek respondentów (5,0%) zadeklarowała 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”⁶⁸⁸. Najbardziej odpowiedzialnym za koordynację tego procesu jest 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”⁶⁸⁹. Zadaniem koordynatora kontroli jest wprowadzenie adepta w kolejną tematykę zagadnień. Naczelnik bada, jak wprowadzenie nowego inspektora kontroli „(...) wygląda *ex post*”⁶⁹⁰. Innymi słowy, zazwyczaj odbywa się to po zakończonej kontroli. Głównym zadaniem nowego pracownika jest nabieranie doświadczenia zawodowego w różnych zespołach oraz stopniowe badanie kolejnych zakresów kontroli⁶⁹¹.

5.3. 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;

⁶⁸⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁶⁸⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ 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 01.12.2021r., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022r.

– społeczności kontrolerskiej w całej organizacji: socjalizacji do roli zawodowej i zmieniających się ciągle jednostek kontrolowanych. Ponadto jest to proces nabycia nowych kompetencji kooperacyjnych⁶⁹².

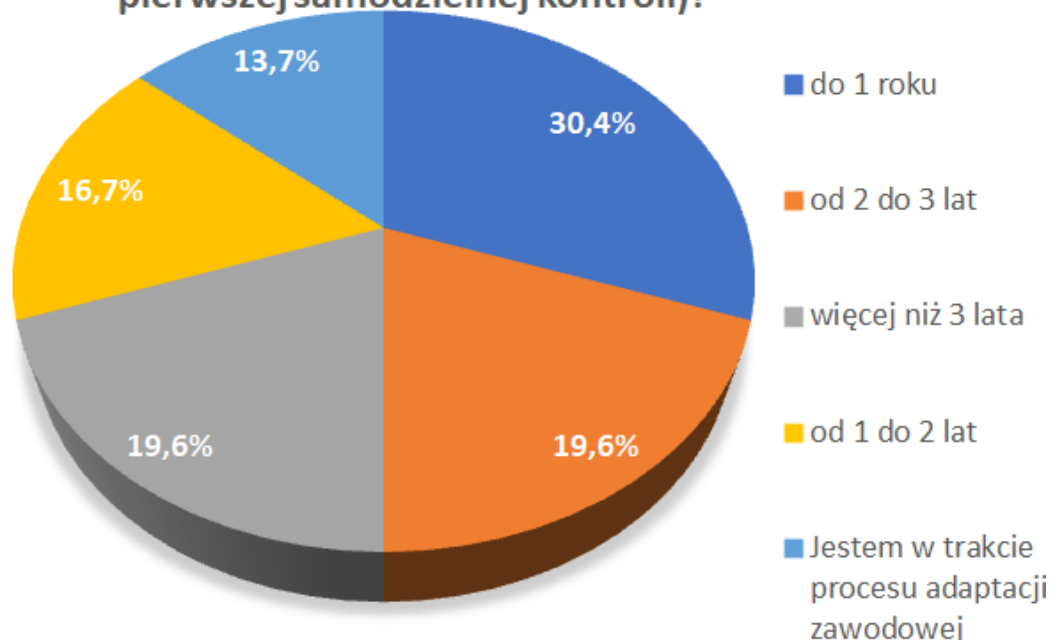
Innymi słowy, zdarza się tak, że nowy pracownik wywiązuje się z zadań na zajmowanym stanowisku kontrolerskim (adaptacja zawodowa), ale jakość współpracy z przełożonymi czy współpracownikami jest na niezadowalającym poziomie (adaptacja społeczna). Początkujący inspektor mógł nabyć kompetencje społeczne 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 wymienionych etapów. Pełny sukces adaptacji występuje wówczas, gdy początkujący inspektor nabywa kompetencje zarówno społeczne jak i kontrolerskie, co wpływa pozytywnie na jego efektywność w pracy.

⁶⁹² Kompetencje współpracy w interakcji z nową grupą są zawsze unikatowe. Więcej na ten temat: B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2008.

Wykres 10. Długość procesu adaptacji inspektora kontroli

Ile przeciętnie trwa/trwa Pana/Pani proces adaptacji zawodowej jako inspektora kontroli w RIO (tj. czas do pierwszej samodzielnej kontroli)?



Źródło: Opracowanie własne

Czas trwania adaptacji społeczno-zawodowej zależy od takich czynników jak: poziom przygotowania organizacji do przyjęcia adepta, złożoność pracy, dotychczasowe doświadczenia nowego pracownika⁶⁹³. 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, iż inspektorzy zazwyczaj pracują w diadzie lub triadzie⁶⁹⁴. Według indagowanych czas trwania adaptacji zawodowej jest zróżnicowany. Największa grupa respondentów (30,4%) stwierdza, iż wynosi ono do roku. Zdaniem prezesów biorących udział w wywiadzie: „(...) rok to jest absolutne minimum (...)”⁶⁹⁵, czyli jest to jeden cykl kontrolny, w którym są przeprowadzone co najmniej trzy kontrole kompleksowe⁶⁹⁶. Po roku taki inspektor nie może przeprowadzić jeszcze kontroli, ale jest w stanie

⁶⁹³ J. Woźniak, *Rekrutacja : teoria i praktyka*, Warszawa 2013.

⁶⁹⁴ Więcej na ten temat w P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2022; I. Machaj, *Małe struktury społeczne*, Lublin 2004.

⁶⁹⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁶⁹⁶ 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.

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 – przypis autora) minimum trzy lata, żeby można było powiedzieć, iż mamy do czynienia z pełnym przygotowaniem inspektora”⁶⁹⁷. 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 tematami⁶⁹⁸. 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.

5.4. 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”⁶⁹⁹. Ponadto, prezes RIO lub osoba przez niego wyznaczona⁷⁰⁰ bezpośrednio przed dopuszczeniem do pracy początkującego inspektora wymaga od niego: złożenia kwestionariusza osobowego⁷⁰¹, zaświadczenia o przeszkoleniu z zakresu przeciwpożarowego, zaświadczenia o przeszkoleniu z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, posiadania umowy o pracę⁷⁰², zrealizowanych wspomnianych wstępnych badań lekarskich z zawartym sformułowaniem o zdolności do pracy na stanowi-

⁶⁹⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁶⁹⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁶⁹⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁷⁰⁰ Osobą wyznaczoną przez Prezesa RIO jest zazwyczaj specjalista ds. kadr i płac.

⁷⁰¹ Podstawowe dane zawarte w kwestionariuszu osobowym posłużą specjaliście ds. kadr i płac do skonstruowania umowy o pracę na okres próbny.

⁷⁰² Na pracodawcy, ale w praktyce na specjaliście ds. kadr ciąży obowiązek skutecznego doręczenia umowy o pracę.

sku kontrolerskim w postaci orzeczenia lekarskiego oraz podpisanie oświadczenia o zapoznaniu się z wewnętrznym regulaminem pracy obowiązujący pracowników RIO⁷⁰³.

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 dnia 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”⁷⁰⁴. Pierwszego dnia pracy naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej wraz z głównym inspektorem kontroli przeprowadzają szkolenie indywidualne z nowym pracownikiem⁷⁰⁵. Naczelnik pokazuje adeptowi podstawowe dokumenty (na przykład protokoły z kontroli), wyjaśnia na jaką okoliczność się je sporządza. Początkujący inspektor wypełnia czysty formularz w oparciu o kasus.

Adept uczy się w działaniu, iż 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”⁷⁰⁶, 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”⁷⁰⁷.

⁷⁰³ 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.).

⁷⁰⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁷⁰⁵ Szkolenie z głównym inspektorem kontroli wskazało tylko 5,0% respondentów.

⁷⁰⁶ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022 r.

⁷⁰⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

Na etapie adaptacji wstępnej do zadań specjalisty do spraw kadr⁷⁰⁸ należy zgromadzić obligatoryjne i fakultatywne dokumenty do akt osobowych, podpisać umowę o pracę oraz zakres obowiązków na zajmowanym stanowisku kontrolerskim. Należy również zapoznać się z polityką równego traktowania w zatrudnieniu, polityką antymobbingową oraz zgłosić pracownika do zakładu ubezpieczeń społecznych⁷⁰⁹.

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 zwolnień od pracy, przydzielenie pracownikowi miejsca i sprzętu do wykonywania pracy⁷¹⁰.

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 płac⁷¹¹.

Druga faza adaptacji zwana „terenową”⁷¹² polega na pracy na „żywym organizmie”⁷¹³ 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

⁷⁰⁸ 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.

⁷⁰⁹ Nie wszystkie izby wprowadziły regulaminy pracy.

⁷¹⁰ 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.

⁷¹¹ 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 dysertacji.

⁷¹² Adaptacja terenowa gdyż związana jest z pracą w terenie. Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁷¹³ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

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 pracę⁷¹⁴. „Momentem przejścia od rozpoczęcia pracy do zakończenia procesu adaptacji jest przedłużenie umowy na czas określony”⁷¹⁵.

Drugi subetap trwa do roku od zatrudnienia. Po prawie każdej kontroli kompleksowej naczelnik omawia postępy w adaptacji z koordynatorem: „(...) zresztą widać postęp lub regres”⁷¹⁶ adepta po sporządzonych protokołach kontroli. Po każdej kontroli inspektorzy wypełniają zakres przedmiotowo-podmiotowy wykonanych czynności służbowych. „Koordynator sprawdza protokół po adeptce i wie, ile musiał poprawiać”⁷¹⁷. 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 pokontrolnych”⁷¹⁸. 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”⁷¹⁹.

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

⁷¹⁴ 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., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁷¹⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁷¹⁶ *Ibid.*

⁷¹⁷ *Ibid.*

⁷¹⁸ Upřednio była przeprowadzona kontrola kompleksowa, po której zostały sformułowane wnioski pokontrolne.

⁷¹⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

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. Opiekun⁷²⁰ 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!”⁷²¹. 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 po pół roku, a z kolei inni inspektorzy kontroli po trzech latach nie nabyli podstawowych kompetencji⁷²². „Mój prezio powie Ci, że przygotowanie młodego adepta do pracy kontrolerskiej wynosi około dwa lata⁷²³. 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”⁷²⁴.

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

⁷²⁰ Opiekun lub Naczelnik w zależności od RIO.

⁷²¹ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „C” w dniu 20.01.2022 r.

⁷²² Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

⁷²³ W wywiadzie z prezesem w tej sprawie oświadczył, iż proces adaptacji zawodowej od momentu przyjęcia pracownika do momentu uzyskania przez taką osobę kompetencji do przeprowadzenia względnie samodzielnej kontroli (choć na kontrolę zawsze pracuje się w zespole minimum dwuosobowym) mija średnio pięć lat.

⁷²⁴ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „A” w dniu 8.07.2021 r.

zbyt mała różnica wieku skłania do rywalizacji, a zbyt duża do tworzenia relacji *quasi-rodzicielskich*⁷²⁵.

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 muszę adeptowi „płacić za nic”, to jeszcze stanowi on dodatkowy obowiązek dla inspektorów”⁷²⁶. 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”⁷²⁷.

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, 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”⁷²⁸. „Przy jednej osobie organizowanie takiego kursu jest nieoptymalne, bardziej efektywną metodą pracy jest przyuczenie się w terenie pod nadzorem doświadczonych osób kontrolujących”⁷²⁹.

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 umowy 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”⁷³⁰. Niektórzy prezesi uważają, że w przypadku prawidłowego przeprowadzenia procesu rekrutacji i

⁷²⁵ J. Górską, K. Makowskiego i in.(red.), *Zarządzanie pracownikami: instrumenty polityki personalnej : praca zbiorowa*, Warszawa 2001, s. 66.

⁷²⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021r.

⁷²⁷ *Ibid.*

⁷²⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁷²⁹ *Ibid.*

⁷³⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

selekcji jest bardzo mało prawdopodobne, aby nowy pracownik nie spełnił oczekiwań przełożonych, na co wskazuje zarejestrowana wypowiedź: „(...) chociaż, powiem szczerze, jedenaście lat jestem prezesem, nie miałem nigdy takiego przypadku. Udało nam się rekrutować mądrych, pracowitych ludzi do wydziału kontroli gospodarki finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej”⁷³¹.

Zaledwie 30,4% przebadanych inspektorów zadeklarowało, iż 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 (65,0% 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 kontrolerów⁷³² (istniała możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi). Podsumowując, w procesie oceny pracownika istotne jest uwzględnienie opinii nie tylko przełożonych i współpracowników, ale również odbiorców 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.

⁷³¹ *Ibid.*

⁷³² Więcej na temat systemu ocen okresowych w dalszej części niniejszej dysertacji.

Wykres 11. Sposoby wdrożenia nowego pracownika na stanowisko młodszego inspektora kontroli

Jakie są wykorzystywane sposoby wdrożenia nowego pracownika na stanowisko młodszego inspektora kontroli w Pana/Pani Izbie?



Źródło: Opracowanie własne

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”⁷³³. Rozmowa oceniająca zwana inaczej „discyplinującą” 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”⁷³⁴, albo: „(...) to jest też sygnał dla niego, żeby zdążył poszukać sobie innej pracy”⁷³⁵, 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”⁷³⁶.

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 jest tajem-

⁷³³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁷³⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁷³⁵ *Ibid.*

⁷³⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

nica skarbowa 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 ujawnienia⁷³⁷.

Ankietowani doceniają też rolę naczelnika WKGF, gdyż 71,4% badanych zaznaczyło odpowiedź, że szczególny nadzór nad pracą młodszego inspektora kontroli pełni przełożony. Pomimo tego, iż naczelnik zazwyczaj nie uczestniczy bezpośrednio w czynnościach służbowych w jednostkach kontrolowanych, to do jego obowiązków należy ogólne oprowadzenie po RIO celem zapoznania się z Izłą 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, iż na spotkaniu informacyjnym poruszana jest też kwestia związana z: zasadami wynagradzania i premiowania inspektorów⁷³⁸. 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”. Wykres w sposób graficzny przedstawia diagram słupkowy 14. (Istniała możliwość zaznaczenia przez respondentów w pytaniu kilku odpowiedzi). 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 teleologicznego⁷³⁹): W jakim stopniu zgadza się Pan/i ze stwierdzeniem? W kafeterii odpowiedzi zawar-

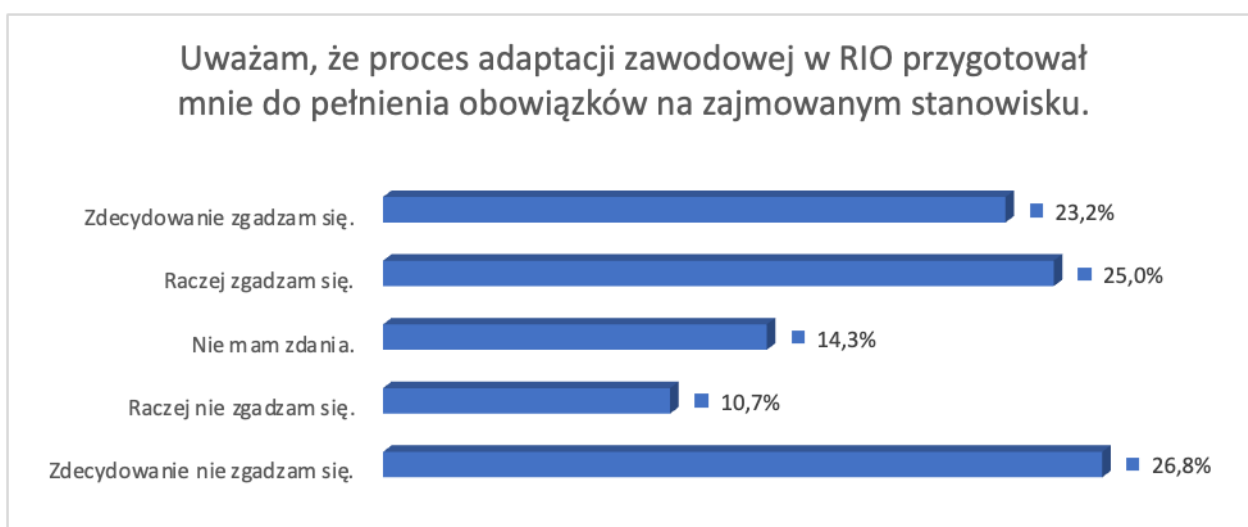
⁷³⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁷³⁸ Informacje zebrane na podstawie wywiadów przeprowadzonych z prezesami RIO „Y”, „X”, „Z” i inspektorami RIO.

⁷³⁹ 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: budowa narzędzi do badań surveyowych*, Katowice 2003, s. 102.

ta jest interwałowa⁷⁴⁰ pięciostopniowa skala dwustronna⁷⁴¹ R. Likerta⁷⁴². 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.

Wykres 12. Czy proces adaptacji przygotował respondentów do pełnienia obowiązków na zajmowanym stanowisku?



Źródło: Opracowanie własne

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

⁷⁴⁰ Interwałowość znaczy, iż są do wyboru określone odpowiedzi i nie ma możliwości wybrania odpowiedzi pomiędzy nimi. Więcej na ten temat: E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2019.

⁷⁴¹ Dwubiegunowość znaczy to, iż 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.

⁷⁴² 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: budowa narzędzi do badań surveyowych*, Katowice 2003, s. 68.

5.5. Podsumowanie

Zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi obszar omawiany w interdyscyplinarnej literaturze naukowej z zakresu zarządzania publicznego, administracji publicznej, psychologii zarządzania. 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, iż 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)⁷⁴³.

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 pomijana⁷⁴⁴. 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 i szybkie zintegrowanie się ze środowiskiem pracy. Jednak ten cel w RIO jest tylko częściowo realizowany z uwagi na występujące bariery adaptacyjne.

⁷⁴³ T. Bauer, B. Erdogan, L. Simon, *Effective new employee socialization, meeting the challenge of human resource management: a communication perspective*, New York – London 2014.

⁷⁴⁴ J. Monika, K. Magdalena, *Employees' adaptation as a critical element of human resources management – a case study*, „Organization & Management: Scientific Quarterly”, nr 4 (40)/2017, s. 27-38.

Sama znajomość aktów normatywnych nie daje jeszcze kompetencji do przeprowadzenia kontroli. Na podstawie przeprowadzonych badań własnych wynika, iż 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 organizacji⁷⁴⁵.

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 czas⁷⁴⁶.

Odpowiedzialność za adaptację spoczywa w głównej mierze na opiekunie i samym początkującym inspektorze, który winien się wykazać w nowej pracy. Adaptacja społeczno-zawodowa jest instrumentem zarządzania zasobami ludzkimi, który często działa jak rytuał⁷⁴⁷ 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.

⁷⁴⁵ M. Jakubiak, M. Kondas, *Employees' adaptation as a critical element of human resources management – a case study*, „Organization & Management: Scientific Quarterly”, nr 4 (40)/2017, s. 27-38.

⁷⁴⁶ T. Bauer, B. Erdogan, L. Simon

, *op. cit.*

⁷⁴⁷ K. Konecki, *Zarządzanie organizacjami. Organizacja jako proces*, Łódź 2007, s. 86.

W wyniku przeprowadzonych badań własnych ustalono, iż 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 organizacji⁷⁴⁸. 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 osoby⁷⁴⁹.

Okres trwania adaptacji społeczno-zawodowej zależy od takich czynników jak: złożoność pracy kontrolerskiej, dotychczasowe doświadczenia nowego pracownika, poziom przygotowania organizacji do przyjęcia adepta⁷⁵⁰.

Etapy adaptacji w RIO. W wyniku przeprowadzonych badań własnych wyróżniono etapy ich elementami charakterystycznymi celem uporządkowania przedmiotowego procesu. Adaptację można podzielić na przedwstępną, wprowadzającą i terenową, o której mowa w tabeli 31.

Czas trwania adaptacji społeczno-zawodowej początkującego inspektora kontroli jest zróżnicowany – według największej grupy respondentów wynosi on rok (Tabela nr 32 wiersz 4). Jednak może być znacznie wydłużony ze względu na stosowanie przez kadrę kierowniczą wspomnianej adaptacji spontanicznej, a nie kierowanej. Ponadto należy uwzględnić ciągłe braki kadrowe w Izbie, które zakłócają prawidłowe jej funkcjonowanie⁷⁵¹. Wydłużenie procesu adaptacji wpływa dysfunkcjonalnie na realizację ustawowych zadań Regionalnych Izb Obrahunkowych. Gdyż kontrolerzy, zamiast koncentrować się na ujawnianiu nieprawidłowości w jednostkach samorządu terytorialnego, poświęcają bardzo dużą ilość czasu na przyuczanie

⁷⁴⁸ M. Bieryło, *Rekrutacja i adaptacja nowych pracowników - ComputerLand SA, ABC*. <https://sip.lex.pl/#/publication/151073639?cm=DOCUMENT> (dostęp: 2022-03-31).

⁷⁴⁹ W. Cascio, *Kalkulacja kosztów zasobów ludzkich*, Kraków 2001, s. 36.

⁷⁵⁰ J. Woźniak, *Rekrutacja: teoria i praktyka*, Warszawa 2013.

⁷⁵¹ Problematyka ta szerzej została omówiona w rozdziale poświęconym polityce płacowej w RIO.

do zawodu początkującego inspektora. Nie pozostaje to też bez wpływu na stopień dokładności przeprowadzonej kontroli, w tym zwłaszcza kontroli kompleksowej.

Od samego początku istnienia Izb, instytucje te przywykły, że kandydata na inspektora uczy się pracy kontrolerskiej od podstaw⁷⁵². Trzydzieści lat temu RIO pracowały przede wszystkim na ustawie o samorządach gminnych, natomiast pozostałe akty normatywne funkcjonowały w ograniczonym zakresie. Współcześnie, liczba ustaw do zastosowania w stosunku do samorządu jest nieporównywalnie większa, natomiast wzrostowi temu nie towarzyszyła proporcjonalna liczba zatrudnionych inspektorów.

Sama znajomość aktów normatywnych nie daje jeszcze kompetencji do przeprowadzenia kontroli. Na podstawie przeprowadzonych badań własnych wynika, iż 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 ma szczególnej potrzeby wspierania nowych pracowników zaawansowanymi działaniami adaptacyjnymi poza ogólnymi czynnościami, w tym wyznaczonym opiekunem i szkoleniami wewnętrznymi. W takim przypadku występuje 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 organizacji⁷⁵³.

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 czas⁷⁵⁴.

⁷⁵² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r., z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁷⁵³ M. Jakubiak, M. Kondas, *op. cit.*, s. 27-38.

⁷⁵⁴ T. Bauer, B. Erdogan, L. Simon, *op. cit.*

Zintegrowanie nowego inspektora z Regionalną Izbą Obrachunkową poprzez proces adaptacji społeczno-zawodowej jest zdecydowanie niedocenianym obszarem polityki personalnej prowadzonej przez kadre kierowniczą. Wskazuje na to występowanie raczej adaptacji spontanicznej niż kierowanej z powodu nieopracowania procedury adaptacji. Dla Izby wiąże się to z koniecznościami poniesienia kosztów skorelowanych z przygotowaniem programu i jego realizacją. Redukcja kosztów może zostać osiągnięta, dzięki wykorzystaniu wniosków z dysertacji do opracowania programu adaptacji.

Na podstawie badań własnych stwierdzić jeszcze raz należy, iż 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. Odbywa się to przy wykorzystaniu intuicyjnych metod w ramach rozmów prowadzonych z adeptem i pozostałymi pracownikami zespołu.

5.6. 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 osiągniętych 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 nowozatrudnionego pracownika do właściwego wykonywania zadań ustawowych⁷⁵⁵. 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),

⁷⁵⁵ Zarządzenie Wewnętrzne nr DN-021-101 /2015 w sprawie programu adaptacji społeczno-zawodowej pracowników.

- zwięzła definicja pojęcia adaptacji (trwa od momentu przyjęcia nowego pracownika do momentu wzięcia udziału w pierwszej samodzielnej kontroli kompleksowej),
- 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 regułach i zwyczajach panujących w RIO, systematycznie oceniać adepta, współdecydować o dalszej kontynuacji współpracy z nowym inspektorem.

Należy zwrócić uwagę, iż podczas wywiadów z prezesami Izb na etapie pierwszym badań własnych, gdzie umożliwiono swobodę wypowiedzi, żaden z respondentów nie podniósł tematu adaptacji. Wynika z tego, iż 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 etapie⁷⁵⁶.

Proces adaptacji społeczno-zawodowej powinien kończyć się formalną oceną początkującego kontrolera, którą wpisuje się do akt osobowych. Koordynator wraz z naczelnikiem WKGF, dokonując oceny, byliby zobowiązani przekazać ją niezwłocznie do specjalisty ds. kadr

⁷⁵⁶ J. Monika, K. Magdalena, *Employees' adaptation as a critical element of human resources management – a case study*, „Organization & Management: Scientific Quarterly”, nr 4 (40)/2017, s. 27-38.

i płac. Wzór rekomendowanego formularza oceny procesu adaptacji społeczno-zawodowej stanowi tabela nr 19. Zawiera ona podstawowe kryteria oceny pracy kontrolerskiej⁷⁵⁷.

Tabela 19. Formularz oceny adaptacji zawodowej kontrolera

<p>Imię i nazwisko adepta:.....</p> <p>Stanowisko:</p> <p>Data rozpoczęcia procesu adaptacji:</p> <p>Imię i nazwisko koordynatora:</p>		
<p>Skala ocen (należy zakreślić odpowiednią ocenę i napisać wnioski):</p> <p>1 pkt – ocena niska, zalecana poprawa</p> <p>2 pkt – odpowiada postawionym wymaganiom stanowiska pracy</p> <p>3 pkt – poziom wyróżniający realizację stawianych wymagań</p>		
p.	Kryteria oceny	Oceny częst- kowie:
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.	<p>Suma punktów (Ocena całościowa):.....</p> <p>Skala:</p> <p>7–13 pkt. - ocena niska, zalecana poprawa</p> <p>14–17 pkt. - odpowiada postawionym wymaganiom stanowiska pracy</p> <p>18–21 pkt. - poziom wyróżniający realizację stawianych wymagań</p>	

⁷⁵⁷ Po uzyskaniu oceny pozytywnej młody kontroler rozpoczyna pracę w terenie już nie w zespole co najmniej trzyosobowy 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, 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” .

9.	<p>Wnioski dot. adaptacji</p> <p>.....</p> <p><i>Data i podpis koordynatora i Naczelnika WKGF</i></p>
0.	<p>.....</p> <p><i>Data i podpis adepta</i></p>
1.	<p>Wnioski dot. dalszego zatrudniania</p> <p>.....</p> <p><i>Data i podpis Prezesa RIO</i></p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zarządzenia wewnętrznego nr DN-021-101/2015 w sprawie programu adaptacji społeczno-zawodowej pracowników

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 adaptacji⁷⁵⁸.

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 kadrowej⁷⁵⁹.

⁷⁵⁸ M. Bieryło, *Rekrutacja i adaptacja nowych pracowników - ComputerLand SA, ABC*, <https://sip.lex.pl/#/publication/151073639?cm=DOCUMENT> (dostęp: 2022-03-31)

⁷⁵⁹ M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej: ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2013, s. 27-36.

Rozdział 6 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 ludzkich⁷⁶⁰.

Wśród podstawowych bodźców materialnych należy wymienić wynagrodzenie. Zgodnie z definicją T. Oleksyna wynagrodzenie to świadczenie w naturze lub kwocie pieniężnej należne za wykonaną pracę⁷⁶¹. Wynagrodzenie spełnia funkcję motywacyjną, społeczną, kosztową i dochodową⁷⁶². Właściwa funkcja motywacyjna wynagrodzenia jest jednym z kluczowych czynników wpływających na podjęcie pracy, trwanie w niej, osiągnięcie 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 kontrolerskiej⁷⁶³.

Wynagrodzenie uzyskują inspektorzy świadczący pracę w ramach stosunku pracy – umowy o pracę. Warto przypomnieć, iż wynagrodzenie całkowite składa się z 3 modułów: płacy stałej, bodźców długofalowych, bodźców krótkofalowych i świadczeń dodatkowych⁷⁶⁴.

Niniejszy rozdział w oparciu o badania własne stara się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób prowadzona jest polityka płacowa wobec inspektorów kontroli w RIO? Omawianemu problemowi badawczemu podporządkowano konstrukcję rozdziału.

6.1. Płaca stała w RIO

⁷⁶⁰ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Najwyższa Izba Kontroli: kierunki zmian. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2019.

⁷⁶¹ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

⁷⁶² 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, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2014.

⁷⁶³ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi, op. cit.*

⁷⁶⁴ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

Płaca stała w RIO obejmuje płacę zasadniczą oraz relatywnie stałe dodatki do płac wynikające z obowiązujących przepisów prawnych, na przykład za pracę w godzinach nadliczbowych⁷⁶⁵. Wynagrodzenie zasadnicze etatowych członków kolegium, zastępcy prezesa izby, prezesa izby stanowi to wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustalana jest według odrębnych zasad. Określa ona w ustawie budżetowej⁷⁶⁶, kwota bazowa wynosiła 4 294,67 zł w roku 2020⁷⁶⁷, natomiast w roku 2021 – 4 512,41 oraz w roku 2022 – 4944,79 i w roku 2023 – 5 540,25⁷⁶⁸. Wysokość wynagrodzenia etatowych członków kolegium, zastępcy prezesa, prezesa izby jest zdyferencjonowana ze względu na kryteria takie jak staż, pełnioną funkcję, liczbę jednostek nadzorowanych przez RIO⁷⁶⁹.

Ogólne zasady wynagradzania pracowników RIO przedstawia tabela nr 20.

Tabela 20. 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		

⁷⁶⁵ Termin płacy stałej w RIO zostanie opisany w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁷⁶⁶ Kancelaria Senat 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 2021-01-16).

⁷⁶⁷ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571 z późn. zm.).

⁷⁶⁸ Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278).

⁷⁶⁹ Art. 26a ust. 5 ustawy o RIO.

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: Rozporządzenia 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.); Kancelaria Senat 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 2021-01-16).

Natomiast, struktura systemu wynagradzania inspektorów kontroli zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wielokrotności kwoty bazowej⁷⁷⁰, należy do klasycznego (tradycyjnego) rozwiniętego taryfowego, a nie mnożnikowego systemu wynagrodzeń, gdyż obejmuje ona trzy podstawowe elementy: tabelę zaszeregowania, taryfikatory kwalifikacyjne, tabelę lub siatkę płac⁷⁷¹.

6.1.1. 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

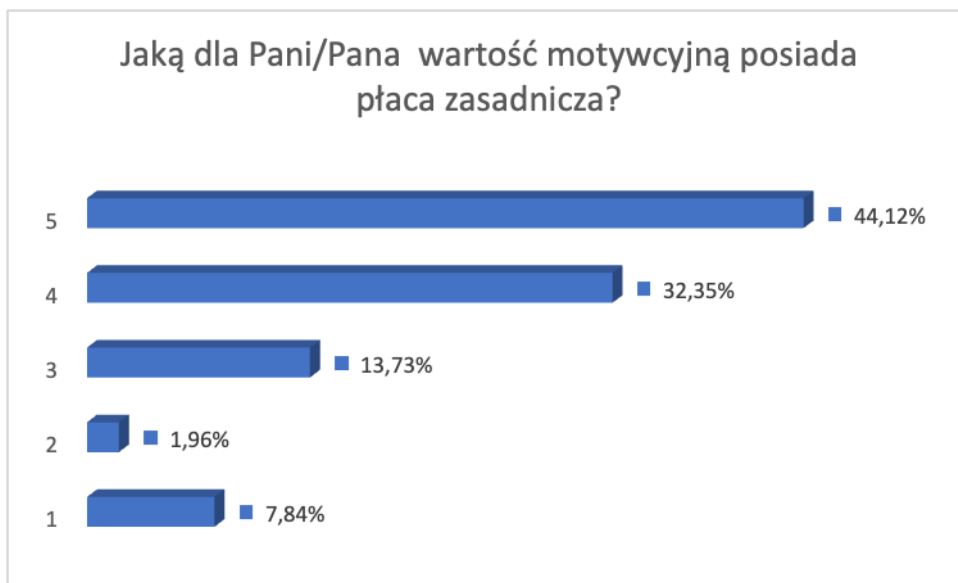
⁷⁷⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

⁷⁷¹ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

od 1 do 3. Płaca zasadnicza pełni więc dla indagowanych istotną wartość motywacyjną, którą należy priorytetowo brać pod uwagę projektując politykę płacową.

Tabele 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 rynkowej⁷⁷². W tabeli 21 – kolumny o nazwach: „stanowisko” i „kategoria zaszeregowania” zawierają podstawowe elementy omawianej tabeli.

Wykres 13. Wartość motywacyjna płacy zasadniczej



Źródło: Opracowanie własne

6.1.2. Taryfikator kwalifikacyjny w RIO

Taryfikatory kwalifikacyjne stanowisk pracy (zwane inaczej jako wymogi kompetencyjne stanowisk pracy) obejmują takie elementy jak: wiedza i wykształcenie, doświadczenie i umiejętności, postawy i zachowania, uzdolnienia i predyspozycje. W załączniku nr 4 do rozporządzenia⁷⁷³ w sprawie wielokrotności kwoty bazowej w RIO, zawarta jest tabela zaszeregowania

⁷⁷² 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*, Warszawa 2008; F. Poels, *Wartościowanie stanowisk pracy i strategie wynagrodzeń : jak wprowadzać efektywny system*, Kraków 2002.

⁷⁷³ 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

nia stanowisk kontrolerskich do poszczególnych kategorii. Przedmiotowa tabela zawiera taryfikator kwalifikacyjny przyporządkowywany do stanowiska pracy (patrz tabela 21). Składa się on z kategorii: „wykształcenie” i „liczba wymaganych lat pracy”. W pozycji nr 12 przedmiotowej tabeli minimalna liczba lat pracy (np. 2 lata lub 0) uzależniona jest od posiadanego wykształcenia (np. średnie lub wyższe). Dopasowana jest ona równocześnie do stanowiska (np. młodszy inspektor kontroli).

Tabela 21. Tabela zaszeregowania stanowisk w RIO do poszczególnych kategorii

I.p.	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, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczału, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

W myśl rozporządzenia w sprawie wielokrotności kwoty bazowej⁷⁷⁴ 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 w oparciu o wykształcenie, doświadczenie i staż pracy. Jednak współcześnie uważa się to za niewystarczające, dlatego oczekiwania wobec pracowników na zajmowanym stanowisku opisywane są znacznie dokładniej, w postaci na przykład profesjogramów⁷⁷⁵ zawierających kluczowe kompetencje dla danego stanowiska pracy. Prezesi często posiadają preferencje odnośnie stażu pracy, ale po pierwsze liczy się głównie praktyka zawodowa w sektorze publicznym. Po drugie, pożądany 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.

6.1.3. 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 zaszeregowania⁷⁷⁶. Wyróżnia się

⁷⁷⁴ 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 ryczału, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

⁷⁷⁵ Szerzej na ten temat: M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi: strategia i działanie*, Kraków 1998.

⁷⁷⁶ Więcej na ten temat: T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008. s. 293.

jednopoziomowe (zwane inaczej płaskie stawki płac) i wielopoziomowe stawki płac (zwana również widełkową lub wieloprogową stawką płac). 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 zaszeregowania⁷⁷⁷. Ponadto, wielopoziomowa stawka płac umożliwia wielokrotną podwyżkę bez konieczności zmiany stanowiska⁷⁷⁸. W przypadku RIO ustawodawca zastosował wieloprogową⁷⁷⁹ (zwana również widełkową tabelą płac) miesięczną tabelę płac zasadniczych, w której stawki w sąsiednich kategoriach nieznacznie nakładają się na siebie (Patrz tabela nr 22). Przedmiotowa tabela widełkowa jest zamknięta⁷⁸⁰, czyli są w niej określone zarówno dolne, jak i górne stawki płac zasadniczych dla każdej kategorii zaszeregowania. W nawiasach poniżej przedstawiono dane liczbowe z rozporządzenia z 2004 r⁷⁸¹. 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 nie ze stawkami wieloprogowymi, ale ze szczeblami zwane popularnie *broadbanding*⁷⁸². Charakteryzują się one odwrotnymi cechami niż analizowana wyżej miesięczna stawka wynagrodzeń zasadniczych pracowników RIO. Przede wszystkim zawierają RIO co do zasady niewielką liczbę kategorii (od czterech do ośmiu), natomiast tabela posiada aż osiemnaście pozycji. Ponadto, zakładki płacowe mają bardzo szerokie przedziały stawek płac w ramach poszczegól-

⁷⁷⁷ S. Borkowska, *Strategie wynagrodzeń*, Kraków 2006.

⁷⁷⁸ Z. Sekuła, *Struktury wynagradzania pracowników*, Warszawa 2013.

⁷⁷⁹ Więcej na ten temat: T. Listwana (red.), *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa 2005.

⁷⁸⁰ W odróżnieniu od tabeli widełkowej otwartej gdzie nie jest określona górna lub dolna stawka płac zasadniczych.

⁷⁸¹ Załącznik nr 2 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

⁷⁸² Więcej na ten temat: W. Grudzewski, I. Hejduk, *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa 2004, s. 39.

nych kategorii zaseregowania nawet o rozpiętości 200%⁷⁸³, 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%. Po trzecie, występują duże „zakładki płacowe” w sąsiednich kategoriach, natomiast w analizowanej tabeli RIO średnia różnica stawek dolnych i górnych jest relatywnie niewielka⁷⁸⁴. Reasumując, przy wąskich (małych) przedziałach w ramach jednej kategorii ich liczba jest większa i na odwrót. Liczba kategorii zaseregowania i rozpiętość przedziałów stawek płac są ze sobą ściśle powiązane i stanowią ważny element polityki płac. W RIO występuje relatywnie większa liczba kategorii zaseregowania i wąskie widełki stawek wynagrodzenia. Taki kształt tabeli płac powoduje, że prezesi izb płacą głównie za treść, czy trudność pracy kontrolerskiej⁷⁸⁵. Ponadto, przedmiotowa tabela umacnia hierarchiczny system płac ze względu na jej smukły kształt⁷⁸⁶. Zamknięta, wąska, rozbudowana przedziałowa tabela płac zazwyczaj powiązana jest z ogólną polityką kadrową prowadzoną głównie przez prezesów Izby. Hierarchiczna struktura organizacyjna taka jak w RIO charakteryzuje organizacje scentralizowane i biurokratyczne⁷⁸⁷. 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). Choć 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 dedykowaną dla pierwszej grupy (prezesa, zastępcy prezesa i etatowych członków kolegium izby) oraz dla drugiej grupy (czyli dla pozostałych pracowników Izby). Różnicowanie tabel płac podyktowane jest tym, iż stosowany jest podwójny system wynagradzania – mnożnikowy w przypadku pierwszej grupy i taryfowy dla drugiej. Mankamentem stosowania dwuczłonowego systemu wynagrodzeń może być eskalacja napięcia i konfliktów w przypadku polaryzacji płacowej wspomnianych grup. Uzasadnieniem zastosowania tego

⁷⁸³ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008. s. 289.

⁷⁸⁴ Wynosi ona – o czym już wspomniano - odpowiednio około 45 zł - dla dolnej stawki i 198 zł – dla górnej stawki.

⁷⁸⁵ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

⁷⁸⁶ Sytuacja odwrotna występuje w organizacji publicznej, gdy jest mniejsza liczba kategorii zaseregowania 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.

⁷⁸⁷ *Broadbanding* jest antytezą struktur hierarchicznych i scentralizowanych, dlatego znajduje lepsze zastosowanie w organizacjach płaskich i zdecentralizowanych czyli autonomicznych. Więcej na ten temat: T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

podziału jest znacznie zróżnicowany charakter wykonywanej pracy oraz poziomów decyzyjności (strategiczny i operacyjny) grup.

Tabela 22. Miesięczne stawki wynagrodzenia zasadniczego w roku 2004 i 2023

Kategoria zaszeregowania	Widelki zwane przedziałami (Kwota w złotych) z 2023 r.	Różnica stawki dolnej w sąsiednich kategoriach z 2023 r.	Różnica stawki górnej w sąsiednich kategoriach z 2023 r.	Rozpiętość Widetek (Kwota w złotych) z 2004 r.	Różnica stawki dolnej w sąsiednich kategoriach z 2004	Różnica stawki górnej w sąsiednich kategoriach z 2004	Rozpiętość widetek z 2004 r.	Rozpiętość widetek 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	2 960

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. z 2023 poz. 953 z późn. zm.).

6.2. 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.

6.2.1. Dodatek za wieloletnią pracę

Dodatek za wieloletnią pracę określany jest jako procent wynagrodzenia stanowiącego podstawę jego naliczania. Dodatek za wysługę lat⁷⁸⁸ 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. „budżetówki”⁷⁸⁹ 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.

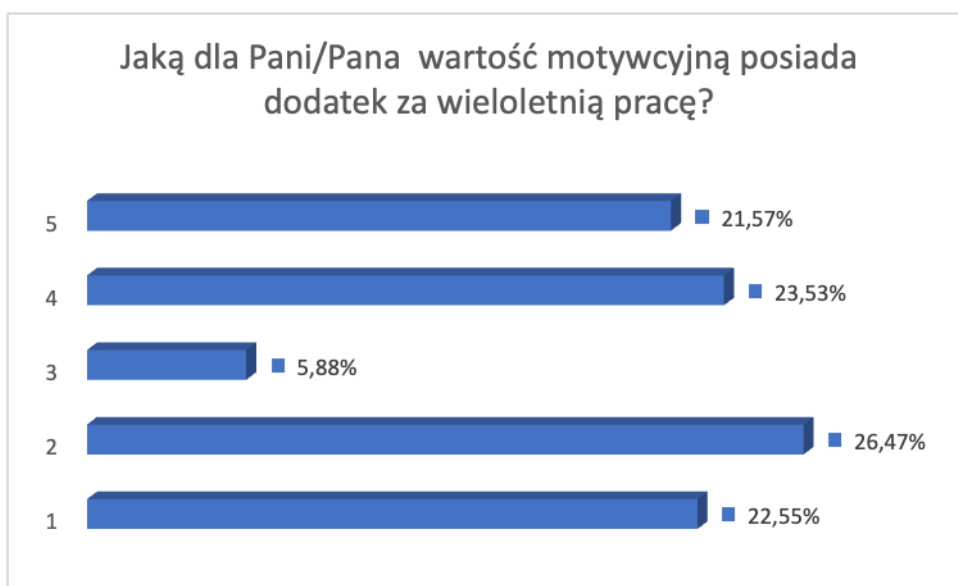
Prezesa RIO krytykują dodatek za wieloletnią pracę ze względu na brak korelacji między doświadczeniem zawodowym a kompetencjami kontrolerskimi: „Wszystkie tabelki w sekto-

⁷⁸⁸ Dodatek za wieloletnią pracę zwany jest również dodatkiem stażowym lub dodatkiem za wysługę lat.

⁷⁸⁹ 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 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 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej § 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury), pracownikom samorządowym (art. 38 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych).

rze 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. Tabelki pokazują, 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”⁷⁹⁰.

Wykres 14. Wartość motywacyjna dodatku za wieloletnią pracę



Źródło: Opracowanie własne

Badani inspektorzy oceniali dodatek za wieloletnią pracę w skali ocen od 1 do 5 jako składnik wynagrodzenia stanowiący motywację dla pracownika. 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.

6.2.2. Nagroda jubileuszowa

⁷⁹⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych pracownikom RIO przysługują nagrody jubileuszowe⁷⁹¹. Nagroda jubileuszowa to specjalny benefit, przyznawany zazwyczaj na okrągłą rocznicę stażu pracy inspektora. Nagrodę jubileuszową oblicza się jako stosowny odsetek wysokości aktualnego wynagrodzenia pracownika RIO⁷⁹².

Pierwszą nagrodę uzyskuje się po 20 latach pracy w wysokości 75% wynagrodzenia miesięcznego. Kolejne nagrody uzyskuje się w czasie i wysokości, o których mowa w tabeli numer 23.

Tabela 23. Wymagany staż pracy a wysokość nagród jubileuszowych w RIO

L p.	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

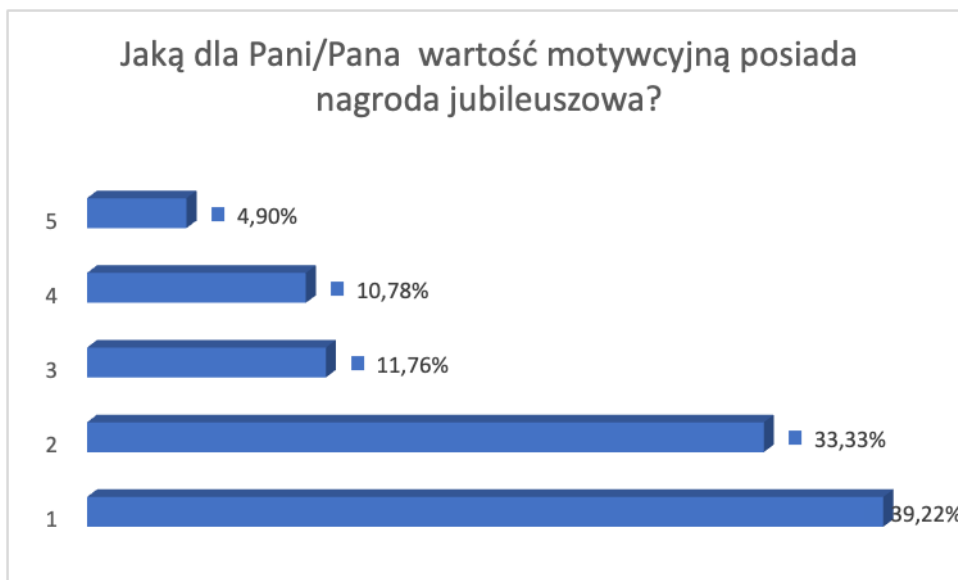
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.).

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, ale zasług, jakie konkretna osoba ma dla Izby.

⁷⁹¹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.).

⁷⁹² 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.

Wykres 15. Wartość motywacyjna nagrody jubileuszowej



Źródło: Opracowanie własne

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 nie wielka liczba respondentów (15,69%) oceniła ten składnik wynagrodzenia od 4 do 5.

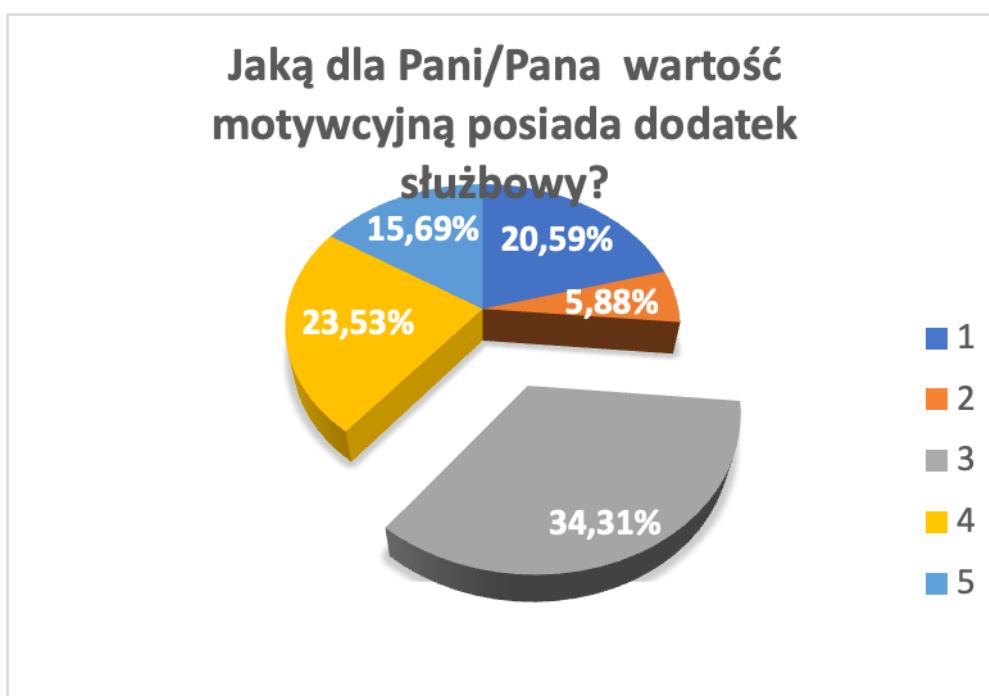
Nagroda jubileuszowa nie wydaje się mieć istotnej wartości motywacyjnej dla respondentów. W związku z tym, można rozważyć jej likwidację w ramach restrukturyzacji polityki płacowej. Sugeruje się przeniesienie środków, które obecnie są przeznaczane na nagrody jubileuszowe, do płacy zasadniczej lub dodatku, który stanowiłby bardziej efektywny instrument motywacyjny dla inspektorów.

6.2.3. 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 służbowego⁷⁹³. „Opadanie” polega na obniżeniu efektywności wykonywanej pracy kontrolerskiej, spowodowanego nadchodzącą stagnacją składników wynagrodzenia.

Wykres 16. Wartość motywacyjna dodatku służbowego



Źródło: Opracowanie własne

W świetle badań własnych, inspektorzy oceniali dodatek służbowy jako składnik wynagrodzenia. Największa liczba respondentów (34,31%) zaznaczyła 3 w skali 5 stopniowej. Więcej respondentów oceniła 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 wynagrodze-

⁷⁹³ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Najwyższa Izba Kontroli: kierunki zmian. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2019.

nia za wartościowy. Warto dalej badać indywidualne czynniki wpływające na różnice w ocenie dodatku służbowego, aby dostosować politykę personalną i motywacyjną zgodnie z oczekiwaniami kontrolerów.

6.2.4. Dodatek funkcyjny

Dodatek funkcyjny w PSB wynika z realizacji szczególnych zadań. Ma za cel zachęcić do obejmowania stanowisk kierowniczych i jest dodatkowym, poza wynagrodzeniem zasadniczym, świadczeniem pieniężnym przyznawanym w RIO 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 (Zob. tabela nr 21).

Obecna tabela dotycząca stanowisk wykonawczych⁷⁹⁴ 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, wynoszący maksymalnie do 110% najniższego wynagrodzenia zasadniczego. Warto podkreślić, iż procentowe stawki dodatku funkcyjnego zawierają wymiar maksymalny bez wartości minimalnej, co daje dużą swobodę w kształtowaniu stawek przez prezesa RIO.

⁷⁹⁴ 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

Tabela 24. 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, 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

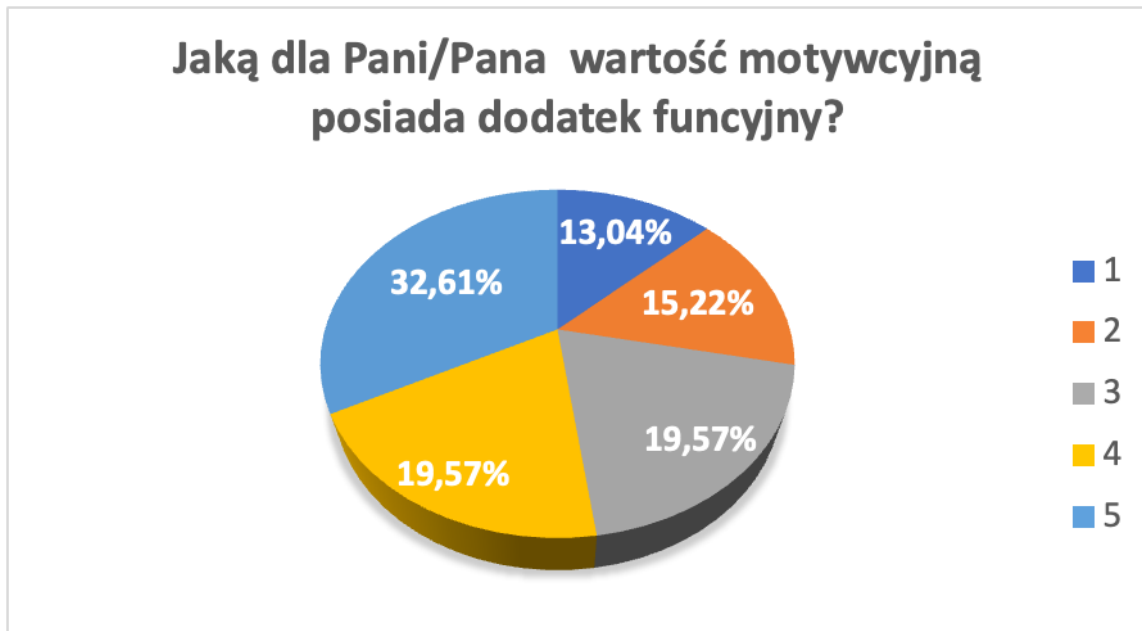
Dodatek funkcyjny nie ma charakteru powszechnego, ale dla wybranych stanowisk kontrolerskich jest obowiązkowym składnikiem wynagrodzenia. Zarówno wypłata, jak i do pewnego stopnia maksymalna wysokość dodatku jest wyznaczana przez rozporządzenie nadające ramy działań pracodawcy. Nie jest on zatem uzależniony 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, iż 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 prywatnym⁷⁹⁵. 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 menadżera (zastępcy kierownika biura, kie-

⁷⁹⁵ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.

rownika biura, naczelnika wydziału). W przypadku osób niepełniących funkcji kierowniczej dodatek ten nie powinien być w ogóle wypłacany pomimo tego, iż strukturalnie rola takiego stanowiska może być kluczowa dla organizacji (audytora wewnętrznego, radcy prawnego).

Wykres 17. Wartość motywacyjna dodatku funkcyjnego



Źródło: Opracowanie własne

Badani starsi (8 osób) i główni inspektorzy (38 oceniali) oceniali dodatek funkcyjny jako istotny składnik wynagrodzenia stanowiący wartość motywacyjną pracownika (dla wykresu numer 20 wartość 100 procent stanowią osoby, które otrzymywały dodatek funkcyjny – 46, a nie wszyscy respondenci biorący udział w badaniu). 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, iż dodatek funkcyjny jest oceniany przez większość respondentów jako istotny składnik wynagrodzenia.

6.2.5. Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, tzw. trzynastki⁷⁹⁶ 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 rocznym⁷⁹⁷. Warunkiem nabycia prawa do pełnej "trzynastki" jest spełnienie następujących kryteriów:

- bycie pracownikiem,
- zatrudnienie w jednostkach sfery budżetowej wskazanych w ustawie o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym⁷⁹⁸,
- przepracowanie u danego pracodawcy, co do zasady, 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 izbie⁷⁹⁹.

W świetle badań własnych, tzw. trzynastka jako składnik wynagrodzenia stanowi bardzo istotną wartość motywacyjną dla inspektorów RIO.

6.2.6. Dodatek kontrolerski

Na podstawie § 8 rozporządzenia w sprawie wielokrotności kwoty bazowej⁸⁰⁰, inspektorom przysługuje miesięczny dodatek kontrolerski w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie. W zależności od złożoności wykonywanych czynności

⁷⁹⁶ Dodatkowe wynagrodzenie roczne zwane jest popularnie "trzynastką" lub nagrodą roczną.

⁷⁹⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1872).

⁷⁹⁸ Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1872).

⁷⁹⁹ 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., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁸⁰⁰ 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

kontrolnych oraz indywidualnych efektów pracy dodatek ten może być podwyższony do 50%.

W świetle badań własnych, 43 respondentów oceniało dodatek kontrolerski jako składnik wynagrodzenia stanowiący wartość motywacyjną pracownika. (Dla wykresu numer 23 wartość 100% stanowią osoby, które otrzymywały dodatek kontrolerski, a nie wszyscy respondenci biorący udział w badaniu – 102). 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, iż 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 nr 25.

Tabela 25. 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 (patrz: tabela nr 24, kolumna — stawki dodatku funkcyjnego) ⁸⁰¹
Dodatkowe wynagrodzenie roczne ⁸⁰²	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 ⁸⁰³ .
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% ⁸⁰⁴ .

⁸⁰¹ Par. 6 rozporządzenia 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).

⁸⁰² Dodatkowe wynagrodzenie roczne umownie zaliczam jako dodatek ze względu na jego stały charakter.

⁸⁰³ Art. 4 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1872).

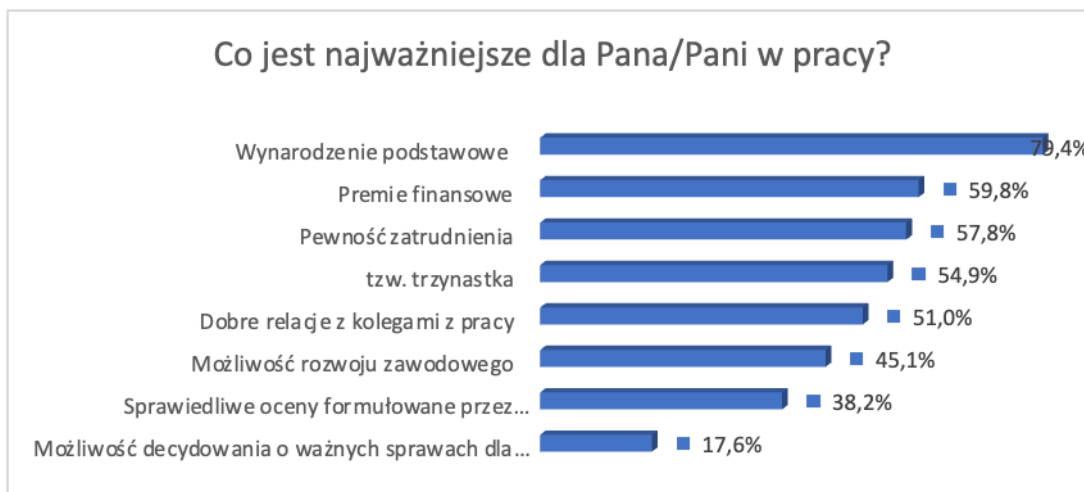
⁸⁰⁴ Par. 7 ust.1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz

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 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 2021-01-16).*

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 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. Szczegółowe wyniki badań na ten temat zawiera wykres nr 21.

Wykres 18. Co jest najważniejsze w pracy?



Źródło: Opracowanie własne

6.3. 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 premie⁸⁰⁵.

6.3.1. Nagroda

W RIO nagrody są przyznawane za efekty w pracy kontrolerskiej, ale także za postawy i zachowania, za które w opinii kierownictwa inspektor zasługuje na wyróżnienie materialne⁸⁰⁶. Nagrody w Izbie przyznawane są okazjonalnie oraz często, zadaniem inspektorów są słabo skorelowane z efektami pracy⁸⁰⁷. Wysokość takiej gratyfikacji jest też ustalana w sposób arbitralny i uzależniona jest od wysokości wolnych środków, które w Izbie pozostały w budżecie⁸⁰⁸. Nagroda jest fakultatywnym i szczególnym wyróżnieniem dla inspektora i nie stanowi stałego dodatku do pobieranego wynagrodzenia.

⁸⁰⁵ Inne bodźce krótkofalowe, na przykład prowizje i płace ruchome (np. nadwyżka akordowa) nie występuje w RIO.

⁸⁰⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁸⁰⁷ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „D” w dniu 24.01.2022 r.

⁸⁰⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

Prezes RIO raz do roku w ramach posiadanych środków w budżecie przyznaje nagrody, które są zróżnicowane i uznaniowe, nie oparte na skwantyfikowanej ocenie⁸⁰⁹. „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”⁸¹⁰.

Fundusz nagród – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zasad wynagradzania pracowników Regionalnych Izb Obrachunkowych – formalnie funkcjonuje, 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 grudzień⁸¹¹. 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 wynagrodzenia⁸¹². W związku z tym środki na nagrody, jakie są wypłacane, pochodzą ze zwolnień lekarskich oraz nieobsadzonych etatów. W RIO według danych z 2021r., aż 172 stanowiska były nieobsadzone, dla porównania w 2020 r. zatrudnionych było 1206 osób⁸¹³. „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”⁸¹⁴. W 2021 roku nagrody nie były wypłacane, dla-

⁸⁰⁹ 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.

⁸¹⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁸¹¹ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸¹² Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸¹³ Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych na dzień 31 XII 2020r. Dane uzyskane na podstawie: KRRIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2020; Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸¹⁴ Prezes RIO w Gdańsku, zastępca Przewodniczącego KRRIO w cytowany sposób wypowiedziała się w sejmie na temat funduszu nagród w RIO. Na podstawie: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

tego że sporo pracowników RIO odeszło na emeryturę⁸¹⁵. „Mamy też wielu pracowników wie-
loletnich, którym musimy wypłacić nagrody jubileuszowe”⁸¹⁶.

Ponadto, pracownikom RIO przechodzącym na rentę inwalidzką lub emeryturę przysłu-
guje 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 urzę-
dów państwowych”⁸¹⁷.

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 dyspo-
zycji kierowników urzędów⁸¹⁸. Pod koniec roku 2022 wygospodarowano dodatkowe środki
na nagrody w postaci specjalnego dodatku motywacyjnego adresowanego również do in-
spektorów RIO⁸¹⁹. 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 służbowych⁸²⁰. Jeden z prezesów, podczas
wywiadu, opisał następująco kryteria przyznania i wysokość specjalnego dodatku motywa-
cyjnego: „(...) pod koniec roku zamierzam zaprezentować inspektorom taki (...) miernik kosz-
tów jednego zalecenia – w kontekście rozmowy o podwyżkach”⁸²¹. Na wskaźnik ten składają

⁸¹⁵ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸¹⁶ „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: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸¹⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁸¹⁸ Art. 24. ust. 2 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.).

⁸¹⁹ 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: 2022-01-29).

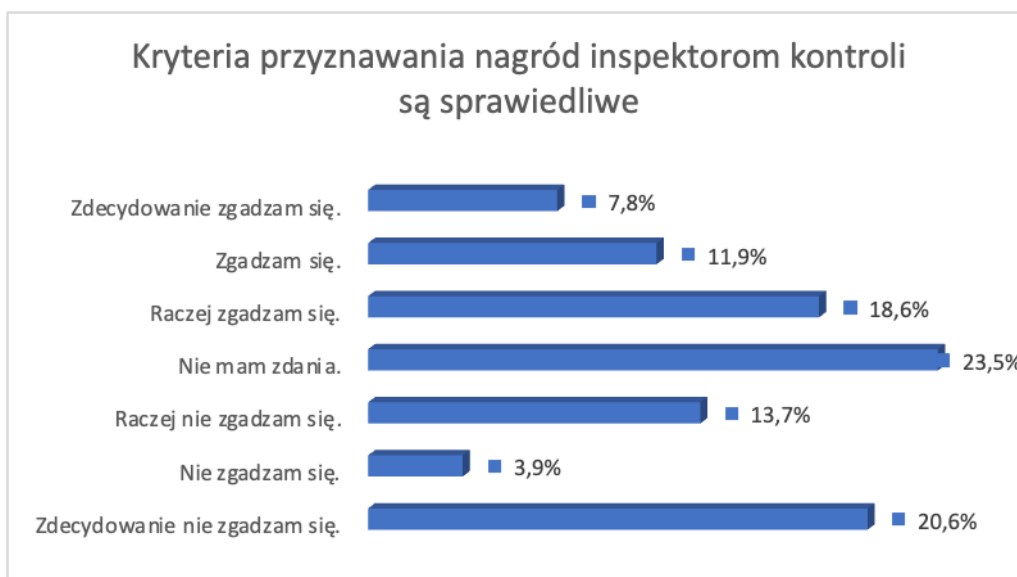
⁸²⁰ A. Radwan, *Kolejny dodatek dzieli urzędników. Mogą otrzymać nawet kilka tysięcy złotych*, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8297272,specjalny-dodatek-motywacyjny.html>, (dostęp: 2022-01-29).

⁸²¹ Z kontekstu rozmowy wynika, iż prezes ma na myśli specjalny dodatek motywacyjny. Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

się: wysokość zarobków netto podzielona przez zindywidualizowaną liczbę sformułowanych oryginalnych zaleceń pokontrolnych⁸²². Na tej podstawie zostanie skonstruowana tabela wysokości przyznanego specjalnego dodatku motywacyjnego dla inspektorów kontroli⁸²³.

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. Skala ta umożliwi 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”) o ustosunkowaniu się do tego stwierdzenia wyraziło 38,2% ankietowanych.

Wykres 19. Sprawiedliwość przyznawania nagród inspektorom



Źródło: Opracowanie własne

Pytanie o sprawiedliwość przyznawania nagród inspektorom kontroli zadane w internetowym kwestionariuszu ankiety nie przyniosło jednoznacznej odpowiedzi. Prawie tyle samo

⁸²² *ibid.*

⁸²³ *ibid.*

respondentów pozytywnie (38,3%), co negatywnie (38,2%) odniosło się do stwierdzenia o sprawiedliwości kryteriów przyznawania nagród.

Wykres 20. Wartość motywacyjna nagrody



Źródło: Opracowanie własne

Zdecydowana 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 jej częstotliwości, jak i wysokości przyznawania w izbie.

W opinii inspektorów, przyznawanie nagród pieniężnych raczej nie zadawała pracowników, gdyż ruchome składniki wynagrodzenia (premie i nagrody) przyznawane są zbyt rzadko (średnio dwa razy do roku), u małej wysokości (zazwyczaj w kwocie 500 zł)⁸²⁴, wyselekcjonowanej grupie inspektorów odznaczającymi 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 motywuje do osiągnięcia ponadnormatywnych wyników w pracy kontrolerskiej. Ponadto, przyznawanie ruchomych składników wynagrodzeń bez jasno ustalonych kryteriów

⁸²⁴ Wyjątkiem stanowił specjalny dodatek motywacyjny gdzie średnia wysokość takiej nagrody w przeliczeniu na jednego inspektora wynosiła 4000 zł brutto.

lub na podstawie kryteriów budzących kontrowersje⁸²⁵, powoduje trudności związane z subiektywnością decyzji. Brak komunikacji w relacji przełożony-podwładny w zakresie kryteriów oceniania inspektorów stanowi tu kolejny ważki problem.

6.3.2. Premie

Premia jest nieuznaniowym⁸²⁶, fakultatywnym⁸²⁷, ruchomym⁸²⁸, roszczeniowym⁸²⁹, uzupełniającym składnikiem wynagrodzenia pracownika. Każda premia jest wypłacana na podstawie regulaminu premiowania, w którym są określone weryfikowalne kryteria premiowania czyli powiązania między efektem pracy, wysokością premii⁸³⁰ 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.

⁸²⁵ Zindywidualizowany miernik kosztów jednego zalecenia rodzi sprzeciw części środowiska kontrolerskiego.

⁸²⁶ Premia tzw. „uznaniowa” to w rzeczywistości nagroda.

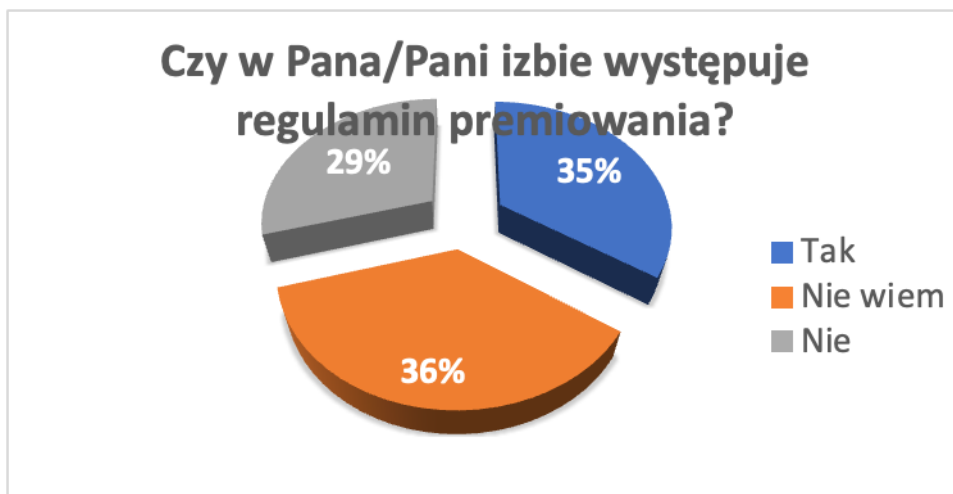
⁸²⁷ Polskie prawo pracy nie nakazuje jej stosowania.

⁸²⁸ W przeciwieństwie do stałych składników wynagrodzenia, jakimi są wynagrodzenie zasadnicze i dodatki (np. dodatek stażowy).

⁸²⁹ W przeciwieństwie do nagrody, która ma charakter nie roszczeniowy, każdy pracownik może domagać się premii przed sądem pracy.

⁸³⁰ Najlepiej, aby związki te miały charakter algorytmiczny. Szerzej na ten temat: T. Oleksyn, *Praca i płaca w zarządzaniu*, Warszawa 2001.

Wykres 21. Występowanie regulaminów premiowania



Źródło: Opracowanie własne

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 niewiele⁸³¹. Jeżeli jest możliwość przyznania premii, z reguły odbywa się to dwa razy do roku – na półroczu i na koniec roku⁸³²: „(...) [prezes – przypis autora] po prostu siada z naczelnikiem wydziału i oceniamy pracę inspektorów”⁸³³. Kryteria oceny pracy inspektorów to przede wszystkim poziom merytoryczny wykonanej pracy kontrolerskiej oraz poziom zaangażowania w czynności kontrolerskie⁸³⁴. W 2021 roku premiowanie nie było możliwe, gdyż został zmniejszony fundusz płac właśnie o fundusz nagród, co wpłynęło negatywnie na ich ilość i wysokość⁸³⁵.

W niektórych RIO istnieje negatywna selekcja przyznawania premiowania, polega ona na tym, że: „ (...) w Izbie są pracownicy, z którymi trzeba współpracować – osoby działające mniej sprawnie i zadaniem menadżera 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”⁸³⁶.

⁸³¹ 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., z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁸³² 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.

⁸³³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁸³⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

Część prezesów RIO nie odróżnia premii od wynagrodzenia, stosując wymiennie te pojęcia. Na przykład nie posiadają żadnych regulaminów premiowania⁸³⁷, nie wiedząc, iż jest to wymóg wynikający z przepisów prawa. Już 10 czerwca 1983 r. sąd najwyższy uchwałą nr III PZP 25/83 wyjaśnił, iż premia obejmuje wydzielone z ogólnego funduszu płac środki pieniężne przeznaczone na nagradzanie pracowników według wyraźnie określonych i sprawdzalnych warunków premiowania⁸³⁸.

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. Przedmiotowe 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 pracy⁸³⁹.

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 Izby. Jednak, zgodnie z własnymi badaniami, w wielu RIO brakuje regulaminów lub nie są one stosowane. To oznacza, 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).

6.4. Dodatkowe zatrudnienie a poziom wynagrodzeń inspektorów

⁸³⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r., z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021r., z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁸³⁸ Uchwała SN z 10.06.1983 r., III PZP 25/83, OSNC 1983, nr 12, poz. 192.

⁸³⁹ Jak głosi znana paremia prawnicza *ignorantia iuris nocet* (z łac. niezajomość prawa szkodzi).

Inspektorzy kontroli nie są objęci mnożnikowym systemem wynagradzania⁸⁴⁰, 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 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 rozporządzeniu⁸⁴¹ zostały zawarte zasady wynagradzania inspektorów kontroli⁸⁴² oraz wymagane kwalifikacje w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej. Tabela nr 21 zawiera cztery stanowiska wykonawcze adresowane do kontrolerów:

- młodszy inspektor kontroli,
- inspektor kontroli,
- starszy inspektor kontroli,
- główny inspektor kontroli.

Warto nadmienić, iż młodszy inspektor kontroli jest przyuczany zawodu przez inspektorów na wyższym stanowisku. Szczegółowy opis procesu adaptacji społeczno-zawodowej znalazł się w rozdziale poświęconym temu zagadnieniu. Dodatkowo starszy i główny inspektor uzyskuje dodatek funkcyjny, gdyż zazwyczaj kieruje pracami zespołu kontrolnego czyli dzieli pracę między kontrolerów i odpowiada 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 26. Średnia wysokość wynagrodzenia z podziałem na grupy zawodowe w RIO

Lp.	Zarobki grupy zawodowej:	Średnia wysokość wynagrodzenia brutto w złotych:

⁸⁴⁰ Mnożnikowy system wynagradzania jest to taki rodzaj systemu gdzie ustala się wynagrodzenie na podstawie obliczaniu wynagrodzenia poprzez mnożenie kwoty bazowej i wskaźnika.

⁸⁴¹ 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. z 2017 r. poz. 1284).

⁸⁴² Inspektorzy RIO w rozporządzeniu klasyfikowani są do grupy pracowników nazwani jako „pozostali pracownicy RIO”.

			2022 rok	2021 rok	2020 rok	2019 rok	2018 rok	2017 rok	2016 rok
1.	prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów	W przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez tzw. trzynastki.	Bd.	7331 ⁸⁴³	5807 ⁸⁴⁴	5 443 ⁸⁴⁵	5221 ⁸⁴⁶	5178	4995
		bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych	5 764	5383 ⁸⁴⁷	4948 ⁸⁴⁸	4 920 ⁸⁴⁹	4669 ⁸⁵⁰	4648	4562
2.	pracownicy wydziałów kontroli gospodarki finansowej (WKGF)	łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.	5 685	5501 ⁸⁵¹	5270 ⁸⁵²	5 007 ⁸⁵³	4681 ⁸⁵⁴	4671	4390
3.	Pracownicy informacji, analiz i szkoleń (WIAS)		4 773	4839 ⁸⁵⁵	4530 ⁸⁵⁶	4 340 ⁸⁵⁷	4066 ⁸⁵⁸	3971	3719
4.	Przeciętne wynagrodzenie krajowe		6346	5662	5167	4 918	4 585	4271	4047

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21); Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozda-*

⁸⁴³ Jest to średnie wynagrodzenie tylko członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej, wynosi w tej chwili brutto 7331 zł (Dane na dzień 31.08. 2021r.). Źródło: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸⁴⁴ W przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez tzw. trzynastki.

⁸⁴⁵ W przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez tzw. trzynastki.

⁸⁴⁶ W przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez tzw. trzynastki.

⁸⁴⁷ Brak danych

⁸⁴⁸ Średnia wysokość wynagrodzenia

⁸⁴⁹ Średnia wysokość wynagrodzenia bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych

⁸⁵⁰ *Ibid.*

⁸⁵¹ W wydziałach kontroli uzyskali średnie wynagrodzenie inspektora kontroli z długoletnim, ponad 20-letnim stażem pracy, wynosi poziomie 4750 zł brutto (3 375,88 PLN netto). (Dane na dzień 31.08.2021r.). Źródło: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸⁵² Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

⁸⁵³ Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

⁸⁵⁴ Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

⁸⁵⁵ Średnie wynagrodzenie specjalisty analityka w wydziale analiz, informacji i szkoleń na dzień 31 sierpnia 2021r. wynosiło 4160 zł. Źródło: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸⁵⁶ Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

⁸⁵⁷ Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziału informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

⁸⁵⁸ Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziału informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym.

nie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku, Warszawa 2021, s. 31; GUS, *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 2021-01-24).

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 „(...) widełki zarobkowe w ustawie⁸⁵⁹ są takie, że inspektor kontroli w RIO mógłby zarabiać tyle co w NIK”⁸⁶⁰. „Siatka płac⁸⁶¹ według rozporządzenia jest dobra, 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”⁸⁶². Należy w tym miejscu prześledzić dynamikę zmian płac zawartą w tabeli nr 26, przedstawiającej średnią wysokość wynagrodzenia z podziałem na grupy zawodowe w RIO.

Średnie miesięczne wynagrodzenie członków kolegiów, naczelników wydziałów, prezesów w przeliczeniu na przeciętne zatrudnienie ogółem (bez tzw. trzynastki) – wyniosło w poszczególnych latach: 5 807 zł w 2020 r., 5 443 zł – w 2019 r., 5 221 zł – w 2018 r., 5 178 zł – w 2017 r., 4 995 zł – w 2016 r., wykazując trend wzrostowy. Biorąc pod uwagę przeciętne wynagrodzenie krajowe wynoszące: 5 167 zł – w 2020 r.⁸⁶³, 4 918 zł – w 2019 r.⁸⁶⁴, 4 585 zł – w 2018 r., 4 271 zł – w 2017 r., 4 047 zł – w 2016 r.⁸⁶⁵.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej (łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi oraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło: 5 270 zł – w 2020 r., 5 007 zł – w 2019 r., 4 681 zł – w 2018 r., 4 671 zł – w 2017 r., 4 390 zł – w 2016 r.

⁸⁵⁹ Omyłkowo osoba udzielająca wywiadu podała akt normatywny w postaci ustawy, a w rzeczywistości materia ta uregulowana jest w rozporządzeniu w sprawie wielokrotności kwoty bazowej.

⁸⁶⁰ Wywiad przeprowadzony z inspektorem „B” w dniu 12.01.2022 r.

⁸⁶¹ Wyowiedź prezesa RIO „X” dotyczy tabeli a nie siatki płac. Używa on kolokwialnego znaczenia terminu.

⁸⁶² Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁸⁶³ Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2020 r. (M. P. poz. 137).

⁸⁶⁴ Komunikat Prezesa GUS z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2019 r. (M. P. poz. 174).

⁸⁶⁵ Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2017 r. (M. P. poz. 187).

Średnie wynagrodzenie kolegianta wynosiło 7 331 zł brutto w 2021 r.⁸⁶⁶. Natomiast inspektora z długoletnim stażem pracy – 4 750 zł brutto, a specjalisty (analityka) w WIAS (uwzględniające nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne) wynosiło 4 160 zł brutto⁸⁶⁷.

Zatem istnieją 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 zawiąza podawany do opinii publicznej poziom wynagrodzeń w RIO.⁸⁶⁸

Realne zarobki wśród respondentów biorących udział w badaniu są jeszcze niższe niż ogólnopolskie przeciętne wynagrodzenie wynikające z corocznych składanych sprawozdań przez Izby⁸⁶⁹. Najwięcej przebadanych respondentów (42,2%) zadeklarowało zarobki w przedziale od 3000 zł do 4000 zł brutto. Drugą, największą grupę (33,3%), stanowili inspektorzy, których zarobki plasowały się w przedziale od 4000 zł do 5000 zł brutto. Żaden z respondentów nie zaznaczył w ankiecie internetowej, iż zarabia więcej niż 6000 zł brutto.

Według Głównego Urzędu Statystycznego⁸⁷⁰, średnie miesięczne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego w 2022 roku wzrosło do 6536,07 zł brutto, co stanowiło podwyżkę o około 707,83 zł w porównaniu do 2021 roku (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 do innych obszarów administracji publicznej, zarobki samorządowców są niższe. Średnie wynagrodzenie w całej administracji publicznej wyniosło 7287,79

⁸⁶⁶ Uwzględniając nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne. Źródło: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸⁶⁷ Dane na dzień 31 sierpnia 2021r. Źródło: Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸⁶⁸ Rb-70 uwzględnia nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne, zawiązując w ten sposób podawany do opinii publicznej poziom wynagrodzeń w RIO.

⁸⁶⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021.

⁸⁷⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Baza wiedzy*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy>, (dostęp: 2023-01-13).

zł brutto w 2022 roku (6567,49 zł w 2021 roku), natomiast w naczelnym i centralnym organach administracji, takich jak ministerstwa, wyniosło 8802,18 zł w 2022 roku (8016,4 zł w 2021 roku)⁸⁷¹. Jednak w porównaniu do średnich zarobków inspektorów w regionalnych izbach obrachunkowych (5 685 zł brutto w 2022 roku), zarobki kontrolerów w izbach są zdecydowanie najniższe w administracji publicznej⁸⁷². 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 zatrudnieni⁸⁷³. Przy czym ustawodawca nie określił kryteriów, którymi prezesi powinni się kierować, podejmując decyzję w tym zakresie. Zatem zgoda może być wydana na podstawie arbitralnych przesłanek. Aprobata prezesa traktowana jest często w kategoriach wyróżnienia podwładnego za jego efektywność w pracy kontrolerskiej⁸⁷⁴. W związku z tym, 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 bardziej szczegółowo w dalszej części niniejszej dysertacji.

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”⁸⁷⁵. 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 KT] 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 mogę w każdej chwili zgodę cofnąć”⁸⁷⁶.

Celem prezesów jest pozyskanie takich zasobów ludzkich do pracy, dla których wysokie wynagrodzenie nie jest istotne. Jeden z prezesów wyjaśnia: „W Izbie mamy inspektorki, któ-

⁸⁷¹ Warto zauważyć, że GUS podaje dane w ujęciu brutto, uwzględniając dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej.

⁸⁷² 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.

⁸⁷³ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 1982 Nr 31 poz. 214).

⁸⁷⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁸⁷⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „W” w dniu 14.01.2022 r.

⁸⁷⁶ *Ibid.*

re 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 wyraźnie⁸⁷⁷. 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”⁸⁷⁸.

Konkludując, ze względu na posiadaną wiedzę z finansów publicznych bardzo często inspektorzy RIO dorabiają w biurach rachunkowych. Jednak generalnie stanowisko kierownictwa jest takie, iż inspektor „powinien mieć czas na trzy rzeczy: pracę, doksztalcanie się i odpoczynek, a nie na dorabianie!”⁸⁷⁹.

6.5. Podsumowanie

Polska jest sygnatariuszem Europejskiej Karty Społecznej, której art. 4 nakazuje uznać prawo do wynagradzania pracowników zapewniające im i ich rodzinom optymalny poziom życia⁸⁸⁰. 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 [prezesa – przypis autora] tych pracowników [RIO – przypis autora] w sposób godziwy wynagrodzić”⁸⁸¹.

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 5 685 zł, podczas gdy średnie wynagrodzenie krajowe wzrosło do 6346 zł brutto. W rezultacie, zarobki w RIO już wyraźnie odbiegały od średniej krajowej.

Warto nadmienić, iż 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 Regio-

⁸⁷⁷ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021r.

⁸⁷⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021r.

⁸⁷⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021r.

⁸⁸⁰ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).

⁸⁸¹ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).s. 8

nalnych Izbach Obrachunkowych powoduje odejście najbardziej wartościowych inspektorów oraz spadek konkurencyjności izb jako atrakcyjnego i rozpoznawalnego pracodawcy na rynku pracy.

Warto podkreślić, że w większości krajów poziom wynagrodzeń w administracji publicznej kształtuje się poniżej poziomu wynagrodzeń w sektorze prywatnym⁸⁸². 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.

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 na rynku pracy o kontrolera. Roczna fluktuacja na poziomie około 11 procent za lata 2019-2020, stwarza trudności w realizacji zadań statutowych oraz zapewne przekłada się na jakość wykonywanej pracy przez inspektorów (na ten temat zob. rozdział siódmy). Ponadto siedziby Regionalnych Izb Obrachunkowych rozlokowane są w metropoliach (Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk), gdzie zarobki są zdecydowanie wyższe niż w pozostałych częściach województwa w tym rejonach małomiasteczkowych i na obszarach wiejskich.

Wynagrodzenia inspektorów RIO często są szczególnie niskie w porównaniu do administracji samorządowej (różnica w średnim miesięcznym wynagrodzeniu wynosi 851 zł)⁸⁸³, która jest największym konkurentem RIO na regionalnym rynku pracy i w której istnieje zapotrzebowanie na kompetencje kontrolerskie w komórkach kontrolnych⁸⁸⁴. W związku z tym porównanie wynagrodzeń podczas realizowanej kontroli w samorządach może budzić poczucie deprivacji relatywnej⁸⁸⁵ wśród inspektorów.

⁸⁸²Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2009), *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=2ahUKEwjlmJua2on3AhXPpIsKHSxfAWQQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F4d645128-6464-46e5-8bb5-584fd18af7a2&usg=AOvVaw2Q9PwAD4GNypKHluHgjj5z>, s. 18, (dostęp 2022-04-08).

⁸⁸³ Średnio miesięczne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego w 2022 roku wynosiło 6536 zł brutto a w WKGF RIO wynosiło 5 685 zł brutto w tym samym roku.

⁸⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁸⁵ J. Davis, *A formal interpretation of the theory of relative deprivation*, „Sociometry”, nr 4/1959, s. 280-296.

Zdaniem wszystkich przebadanych prezesów RIO wynagrodzenia w Izbie są na bardzo niskim poziomie i jest to jeden z największych czynników demotyujących. W opinii prezesa: „system płacowy nie domaga 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?»»⁸⁸⁶.

Niewątpliwym ograniczeniem w kształtowaniu wynagrodzeń w RIO nie jest tabela stanowisk i kategorii zaszerogowania, które dają możliwości zróżnicowania poziomu wynagrodzeń, lecz niewystarczające środki budżetowe Izby przeznaczone na ten cel.

Tabela 27. Wartość motywacyjna składników wynagrodzenia w skali od 1 do 2.

	Skala ocen	(%)	Rodzaj bodźca
	Składniki Wynagrodzenia (%)		
1	Nagroda jubileuszowa	72,55	Długoterminowy
2	Premia	52,94	Krótkoterminowy
3	Nagroda	51,96	Długoterminowy
4	Dodatek za wieloletnia 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

⁸⁸⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

Próby ochrony pracowników wiedzy, a więc kluczowej specjalistycznej kadry kontrolerskiej, przed odpływem nie przynoszą skutku ze względu na małą liczbę kategorii stanowisk w RIO, którego nie sposób zrekomensować innymi udogodnieniami (stabilnością zatrudnienia)⁸⁸⁷. Nie pozostaje to bez wpływu na przeciętny poziom kompetencji organizacji jaki występuje w poszczególnych izbach.

Tabela 28. Wartość motywacyjna składników wynagrodzenia w skali od 4 do 5.

	Skala ocen	4 / 5	Rodzaj bodźca
	Składniki Wynagrodzenia (%)		
1	Płaca zasadnicza	76,47	Długoterminowy
2	Tzw. „trzynastka”	68,63	Długoterminowy
3	Dodatek funkcyjny*	52,61	Długoterminowy
4	Dodatek za wieloletnia 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

W świetle badań własnych, 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, iż istnieje duża dysproporcja ilościowa między stałymi (6) a ruchomymi składnikami (2) wynagrodzenia w RIO (patrz. tabela 27 i 28) co dowodzi o nastawieniu polityki płacowej na długofalową

⁸⁸⁷ Jednym z możliwych sposobów na ograniczenie rotacji zasobu ludzkiego jest zwiększenie liczby kategorii stanowisk – tym samym zaangażowanie inspektorów do pracy możliwością otrzymania kolejnych awansów.

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%. Więcej danych przedstawia tabela nr 27.

Natomiast, zdecydowana większość badanych (76,47%) oceniła płace 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 nr 28.

Zróżnicowane wysokości wynagrodzeń powinno uwzględniać poziom wiedzy, poziom doświadczenia, wkładu włożonego w pracę, ale również największą wartość motywacyjną postrzeganą przez pracowników RIO.

6.6. 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 jest 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 warun-

ków służbowych wymagających zwiększenia zaangażowania kontrolera w wykonywanie zadań i czynności służbowych⁸⁸⁸.

Dodatkowo, dodatek służbowy może zostać obniżony w przypadku stwierdzenia nieprzydatności do służby. Ocena takiej sytuacji powinna być dokonywana w okresowej ocenie bezpośrednio po adaptacji. Warto zauważyć, że w RIO nie istnieje sformalizowany system ocen okresowych, dlatego należy w pierwszej kolejności skoncentrować się na stworzeniu takiego systemu przez kierownictwo Izby. Warto zauważyć, iż 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 miesięcy⁸⁸⁹. 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 dodatku, w kodeksie pracy nie ma zawartych wymogów, na bazie których mają być tworzone regulaminy premiowania. Jednakże przy opracowaniu tegoż 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 kwartalna), trybu przyznania premii, okresu podlegającego ocenie pracy inspektorów (na przykład kwartał), obowiązku podania kryteriów premiowania do po-

⁸⁸⁸ 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. z 2016 r. poz. 713, 904, 960 i 1250 z późn. zm.).

⁸⁸⁹ *Ibid.*

wszechnej wiadomości (na przykład: poprzez przesłanie tej informacji na maile służbowe pracowników), przed okresem podlegającym ocenie⁸⁹⁰.

W kontekście struktury organizacyjnej, sugeruje się poszerzenie trójstopniowej rozpiętości stanowisk wykonawczych. Obecna struktura, choć charakterystyczna dla sektora publicznego, jest relatywnie wąska⁸⁹¹. 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 osiągnięcia wyższych pozycji w organizacji⁸⁹².

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 sprzyjającego środowiska pracy inspektorom.

⁸⁹⁰ S. Borkowska, *Strategie wynagrodzeń*, Kraków 2006.

⁸⁹¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁸⁹² Więcej o socjologicznym ujęciu prestiżu społecznego w: H. Domański, *Prestiż*, Toruń 2012.

Rozdział 7 Fluktuacja jako element polityki personalnej

Polityka niskich płac stanowi poważne zagrożenie dla organizacji, takiej jak RIO. Niezadowolone inspektorów z wynagrodzeń może bowiem prowadzić do spadku motywacji i wydajności. Co ważniejsze, niskie płace przyczyniają się do rotacji czy fluktuacji pracowników (terminy te będą stosować synonimicznie), generując dodatkowe koszty związane z rekrutacją i szkoleniem nowych pracowników.

W ramach przeciwdziałania fluktuacji Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych i prezesi poszczególnych od co najmniej dziesięciu lat apelują o podniesienie wynagrodzeń RIO na posiedzeniach Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Jak dotąd bez skutku. nie⁸⁹³. Od Dezyderaty RIO wynikają z faktu, iż sukcesywnie, rokrocznie najlepsza kadra kontrolerska odchodzi⁸⁹⁴. W grupie pracowników WIASi 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 lat⁸⁹⁵.

Najbardziej alarmującym zjawiskiem jest dysfunkcyjny rodzaj fluktuacji kadry kontrolerskiej i analitycznej z powodu odejścia z pracy pracowników WIAS i WKGF, gdyż rezygnują wieloletni pracownicy o wysokich kwalifikacjach zatrudnieni w wydziałach merytorycznych – z uwagi na niesatysfakcjonujące warunki ekonomiczne⁸⁹⁶. Jak wynika z informacji zawartych

⁸⁹³ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸⁹⁴ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁸⁹⁵ Więcej na ten temat w rozdziale poświęconym adaptacji społeczno-zawodowej inspektorów RIO.

⁸⁹⁶ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

w sprawozdaniach Izb, pracownicy RIO otrzymują korzystniejsze oferty pracy, kierowane zwłaszcza przez instytucje państwowe i samorządowe⁸⁹⁷.

Natomiast, według badań własnych, większość respondentów (inspektorów) próbowało zmienić pracę w ciągu trzech ostatnich lat, co zapowiada utrzymanie negatywnego trendu. Więcej danych zawiera tabela nr 29.

Tabela 29. Ubieganie się o zmianę pracy w ciągu 3 ostatnich lat przez inspektorów RIO

Pytanie z kwestionariusz ankiety	Czy Pan/Pani ubiegał się o zmianę pracy w przeciągu trzech ostatnich lat?	
Kafeteria odpowiedzi	Tak	68,6 %
	Nie	31,4 %

Źródło: Opracowanie własne

Najwięcej respondentów (34,4%) aplikowało do Najwyższej Izby Kontroli. Wynika to z dużego rozziwu między zarobkami w NIK i w RIO. Porównanie wynagrodzeń kontrolera NIK, i inspektora RIO jest uzasadnione tym, iż 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 8 751 zł. Dotyczyło to głównych specjalistów, specjalistów oraz inspektorów referentów.

⁸⁹⁷ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021.

Tabela 30. Wynagrodzenia osobowe pracowników NIK w 2022r. (w tys. zł brutto)

Lp.	Grupa	Liczba osób zatrudnionych (stan na 31.12.2022)	Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na pełne etaty w zł)	Wynagrodzenie z umów o pracę (miesięczne, przeliczone na jeden etat w zł)
1	2	3	4	5=kol.4/kol.3/12
1.	Dyrektorzy, wicedyrektorzy, pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych, inspektor ochrony danych osobowych	100	17 272 188	14 393
2.	Radcy, doradcy, audytorzy, kierownicy	413	61 495 936	12 408
3.	Główni specjaliści, specjaliści, inspektorzy, referenci	963	101 130 154	8 751
4.	Asystenci, sekretarze, intendenci, magazynierzy, pracownicy służby zdrowia i pozostałe stanowiska obsługi	116	10 491 124	7 537

Źródło: Departament Strategii Najwyższej Izby Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022r.*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27772.pdf>, (dostęp: 2021-01-27).

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 4 117 zł na osobę⁸⁹⁸. Jak już wspomniano, średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej RIO (łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wynosi 5685 zł w 2022 r. Wymagania stawiane pracownikom RIO a NIK są podobne⁸⁹⁹. W obydwu grupach zawodowych osoby z wyższym wykształceniem stanowią większość⁹⁰⁰. Inspektorzy RIO podnoszą stale kwalifikacje zawodowe, realizując przykładowo aplikacje prawnicze oraz wykształcenie poprzez studia podyplomowe⁹⁰¹.

⁸⁹⁸ Departament Strategii Najwyższej Izby Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby...*, op. cit., s. 168.

⁸⁹⁹ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁹⁰⁰ Departament Strategii Najwyższej Izby Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022r.*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27772.pdf>, (dostęp: 2021-01-27).

⁹⁰¹ 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 2019 roku*, Warszawa 2020; Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*, Warszawa 2019.

Wykres 22. Do jakich instytucji aplikowali inspektorzy w ciągu trzech ostatnich lat



Źródło: Opracowanie własne

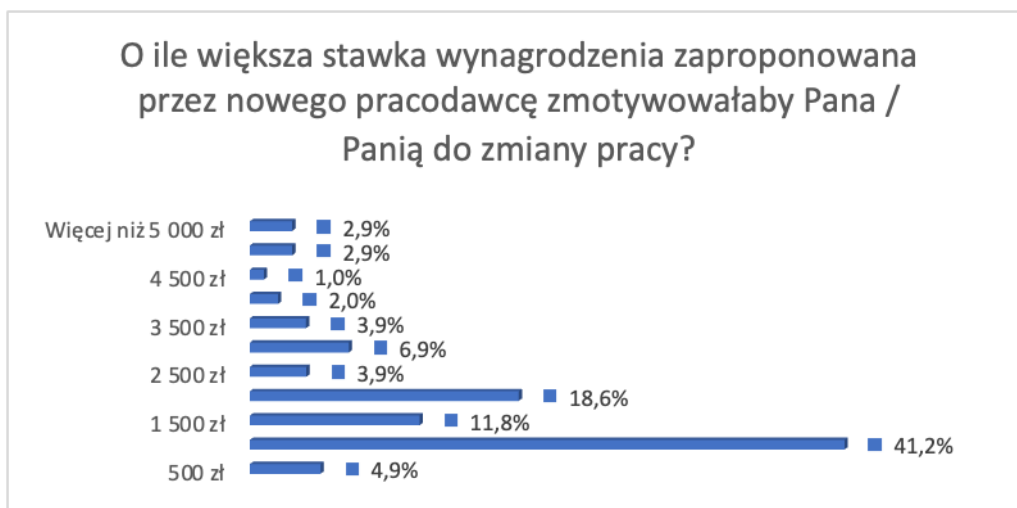
Drugim miejscem pracy, gdzie przebadani inspektorzy (31,3%) najczęściej aplikowali w ciągu trzech lat były jednostki samorządu terytorialnego. Inspektorzy wykorzystywali swoje doświadczenie zawodowe w RIO poprzez zatrudnienie w pionie finansowym, czyli objęcie stanowisk skarbników, głównych księgowych, audytorów⁹⁰². Trzecia, największa grupa respondentów (15,6%) zadeklarowała, iż aplikowała do instytucji sektora prywatnego. (Istniała możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi).

Na miejsce doświadczonej kadry kontrolerskiej w zdecydowanej większości przypadków zatrudniono młodych adeptów bez doświadczenia, których przygotowanie do zawodu kontrolera trwało kilka lat⁹⁰³.

⁹⁰²Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁹⁰³Komisja samorządu terytorialnego i administracji państwowej, *Szczególne zasady wykonywania budżetu*, https://rio.gov.pl/download/attachment/101/2021-10-26-komisja-senacka-sprawozdanie_kr_rio_za_2020_rok.pdf, (dostęp 2021-11-20).

Wykres 23. O ile większa stawka wynagrodzenia zmotywowałaby do zmiany pracy (kwoty netto).



Źródło: Opracowanie własne

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. Na drugim miejscu, o prawie połowę mniejszy odsetek respondentów (18,6%) zadeklarował, że pensja o 2000 zł więcej byłaby najbardziej odpowiednią, aby przekonać ich do zmiany pracodawcy. Na trzecim miejscu uplasowała się grupa (11,8%), którzy uznali środkową stawkę płacową (1500 zł) za przekonywującą do zmiany pracy. Czwarta grupa respondentów (6,9%) zaznaczyła w kwestionariuszu ankiety stawkę 3000 zł. Ponadto, warto odnotować, iż żaden z respondentów nie wskazał, że „nie ma takiej kwoty”, która skłoniłaby go do zmiany pracy.

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 należywym wynagra-

dzaniu pracowników wiedzy, bo średnich pracowników Izba jestem w stanie zastąpić, a słabych pracowników można się pozbyć bez żalu”⁹⁰⁴.

W 2021 r. wydatki budżetu państwa obejmujące regionalne izby obrachunkowe zostały zrealizowane w wysokości 136 789,0 tys. zł, co stanowiło prawie 100% planu po zmianach (136 824,9 tys. zł). Porównując te wydatki do roku 2020, w 2021 r. głównie zwiększyły się wydatki na wynagrodzenia i pochodne, wzrastając o 3,6% (czyli o 4729,2 tys. zł). Jednak RIO mają ograniczone możliwości „samofinansowania”, ponieważ główne wpływy izb pochodzą z działalności szkoleniowej⁹⁰⁵, która w 2021 r. wyniosła 1481,4 tys. zł. Dodatkowo, wpływy ze zwrotów kosztów postępowań przed komisjami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyniosły 259,4 tys. zł. Na trzecim miejscu znalazły się wpływy z wynajmu i dzierżawy składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze (127,4 tys. zł), a na ostatnim miejscu wpływy z tytułu sprzedaży składników majątkowych (42,1 tys. zł)⁹⁰⁶.

W ustawie budżetowej na rok 2021 zaplanowano dochody budżetu państwa w wysokości 1688,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w wysokości 1980,5 tys. zł, co stanowiło 117,3% planu i 105% dochodów z roku poprzedniego (1886,1 tys. zł). Reasumując, przekroczone zakładane dochody niż planowano dzięki wyższym opłatom z prowadzenia szkoleń oraz otrzymywaniu zwrotów kosztów związanych z udziałem w postępowaniach przed komisjami orzekającymi⁹⁰⁷.

Tabela 31. Fluktuacji pracowników w RIO

Lp	Rok	Odejścia pracowników z RIO	Procentowy udział odejść pracowników z WIAS, WKGF	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII br. ⁹⁰⁸	Przyjęcia ⁹⁰⁹ do pracy w RIO	Ogólna różnica między przyjęciami a odejściami w RIO	Stopa odejść	Stopa przyjęć
1	2022	125	71,2%	1 160	114 (82)	-11	10,8%	9,7%

⁹⁰⁴ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁹⁰⁵ Środki z działalności szkoleniowej RIO stanowią dochody budżetu państwa, a nie Regionalnych Izb.

⁹⁰⁶ 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, druki ulotne, Warszawa 2021.s. 7-14.

⁹⁰⁷ *Ibid.*

⁹⁰⁸ Stan na koniec okresu sprawozdawczego wg sprawozdania Rb-70.

⁹⁰⁹ W nawiasie podane przyjęcia do WIAS i WKGF RIO.

2	2021	105	78,2%	1 169	78 (61)	-27	8,9%	6,7%
3	2020	136	64%	1 206	127 (91)	-9	11,3%	10,4%
4	2019	142	73,2%	1 214	125 (90)	-17	11,6%	10,3%
5	2018	109	61,5%	1 232	89 (58)	-20	8,7%	8,7%
6	2017	113	57,5%	1 237	78 (51)	-35	9%	6,2%
7	2016	73	53,4%	1 278	70 (42)	-3	5,6%	5,5%
8	2015	48	60,4%	1 287	56 (41)	+8	3,6%	4,3%
9	2014	66	63,6%	1 294	63 (41)	-3	5,10%	4,9%
10	2013	53	71,7%	1 297	70 (51)	+17	4,1%	5,4%
11	2012	79	68,3%	1 279	76 (49)	-3	6,2%	5,8%
12	2011	88	75%	1 295	65 (41)	-23	6,8%	5,0%
13	2010	70	71,4%	1 338	92 (72)	+22	5,1%	6,9%
14	2009	107	74,8%	1 316	88 (65)	-19	8,1%	6,7%
15	2008	136	73,2%	1 335	122 (87)	-14	10,2%	9%

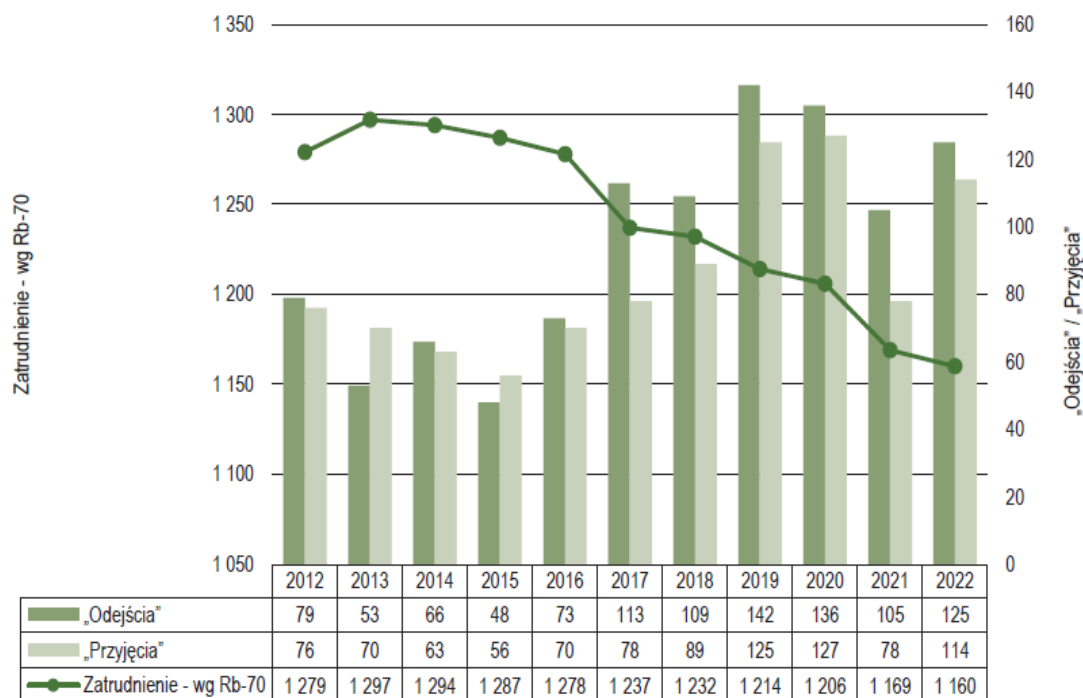
Źródło: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009-2022 roku*, Warszawa 2009-2022.

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%⁹¹⁰. *Mutatis mutandis*, stopa przyjęć oznacza liczbę pracowników nowozatrudnionych podzieloną przez liczbę wszystkich pracowników zatrudnionych w analizowanym roku razy 100%⁹¹¹. Stopy zwolnień i przyjęć nie uwzględniają rodzaju zasobów ludzkich. Oznacza to, iż 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 w 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.

⁹¹⁰ J. Sokołowski, *Mobilność zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie*, [w:] Ł. Sułkowski, J. Sokołowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Łódź 2013, s. 25-37.

⁹¹¹ P. Jedynek, *Fluktuacja pracowników a ryzyko zarządzania wiedzą w organizacji*, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 1 (1) /2008, s. 504-512.

Wykres 31. Rotacja pracowników w RIO w latach 2012 –2022.



Źródło: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych...*, op. cit., s. 34.

Prezesi Izb radzą sobie z nadmierną rotacją zatrudnienia poprzez skoncentrowanie się na treści pracy kontrolerskiej. Podkreślają, że praca inspektora jest ciekawa, różniąca się od standardowej administracji publicznej, co zapewnia ciągły rozwój związany z 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 wzbudzenia poczucia misji i odpowiedzialności za wykonywaną pracę⁹¹².

⁹¹² 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.

7.1. 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.

Tabela 32. Profil kandydata na inspektora do 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	Niewymagane	Konieczne

zawodowe		
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, <i>work life balance</i> , dobra atmosfera w pracy, rozwój zawodowy, status społeczny (prestż) wykonywanego zawodu	Rywalizacja, kompetencje kontrolerskie, dynamiczny rozwój zawodowy

Źródło: Opracowanie własne

Analizując strategię radzenia sobie prezesów Regionalnych Izb Obrachunkowych z nadmierną fluktuacją kadry kontrolerskiej, istotnym przypadkiem jest RIO "Z" - jedna z nielicznych izb, która nie boryka się z trudnościami związanymi z pełnym zatrudnieniem.⁹¹³ 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). W tej Izbie na 26 inspektorów tylko jedna osoba ma wykształcenie średnie (Patrz tabela nr 33). Zważywszy, że kobiety mają przeciętnie niższe aspiracje płacowe niż mężczyźni. Zdecydowana większość zatrudnionych to kobiety w RIO „Z” (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, w pobliżu urzędów, które będą kontrolowały (wspólnie z doświadczonym inspektorem z pobliskiej miejscowości)⁹¹⁴. Na obszarach wiejskich (małomiasteczkowych) 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

⁹¹³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁹¹⁴ 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.

przemysłanej 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. *Nota bene*, preferuje się kobiety samotnie wychowujące dzieci, dla których zapewnienie bytu rodzinie jest sprawą priorytetową, dlatego nie mają skłonności do częstej zmiany pracy. Codzienne odwożenie i przywożenie dzieci ze szkoły (żłobka, przedszkola) jest istotnym elementem w pogodzeniu pracy zawodowej z życiem rodzinnym (*Work-life balance*⁹¹⁵), 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 przydzielani są one immobilnym pracownikom wiedzy⁹¹⁶, 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 emerytalnych i przechodzenia na emeryturę⁹¹⁷.

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 rodzinnymi⁹¹⁸. 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 kwestii⁹¹⁹.

Tabela 33. Struktura organizacji ze względu na wybrane zmienne społeczno-organizacyjne w RIO „Z”.

Lp.	Stanowisko	Młodszy	Inspektor	Starszy	Główny	Procent
-----	------------	---------	-----------	---------	--------	---------

⁹¹⁵ P. Zbierowski, *Paradoks efektów przedsiębiorczości : satysfakcja i work-life balance*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 419/2016 s. 265-275.

⁹¹⁶ Ze względu na wiek i zjawisko „ageizm” pracownicy wiedzy nie są tak mobilni na rynku pracy jak młodsze kohorty. Więcej na ten temat: V. Bengtson, P. Coleman, T. Kirkwood, *The Cambridge handbook of age and ageing*, Cambridge 2016.

⁹¹⁷ B. Mikuła, *Koncepcja organizacji uczącej się*, „Prace Naukowe. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie”, nr 4/2000, s. 145-158.

⁹¹⁸ 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: 2022-02-19).

⁹¹⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

		insp.		insp.	insp.	%
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. (Dane na dzień 30.11.2021 r.).

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 rodzenia sobie z fluktuacją kadr kontrolerskich może budzić kontrowersję. 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.

Jednak może ona stanowić strategię optymalną w sytuacji niekonkurencyjnych wynagrodzeń. Daje ona relatywnie dobre efekty tylko pod warunkiem, że w Izbie zatrudniona jest wystarczająca ilość 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 immobilnych 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 hierarchicz-

nej. 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 Izby jest polityka płac w RIO, którą można umownie, zwięźle nazwać jako „Dbanie 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”⁹²⁰. Prezesi w ten sposób wyróżniają trzy kategorie pracowników ze względu na zarobki i poziom kompetencji kontrolerskich: niską, średnią i wyższą (Patrz tabela nr 34 i 36).

7.2. Polityka personalna w RIO – model kapitału ludzkiego

Pierwszy rozdział skupiał się na fundamentach zarządzania zasobami ludzkimi, które obejmują 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.

W świetle badań własnych, 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 czasu, dzięki zawieraniu umowy na czas nieokreślony. RIO jest miejscem pracy zapewniającym równowagę między życiem

⁹²⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

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«”⁹²¹.

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”⁹²². Kontrolerzy szczegółowo analizują zagadnienie, żeby być pewnym, że jest to faktycznie nieprawidłowość, „(...) a nie sztucznie pompować statystyki dla wyników”⁹²³. 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

⁹²¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

⁹²² *Ibid.*

⁹²³ *Ibid.*

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 dyferencjacji⁹²⁴, 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 studiów⁹²⁵, to pracodawca ponosi koszty kształcenia.

Tabela 34. 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) kontrolerskiej	Poziom zarobków	Możliwości awansu lub podwyżki
1	Wysoki	Kategorii wyższej. Pracownicy wiedzy (kluczowi) „szuka i rozwija się nieustannie”.	Duża ilość ujawnionych nieprawidłowości.	Analiza jakościowa ujawnionych nieprawidłowości. Przeważa innowacja pionierska (analiza aktualnego stanu prawnego ze stanem faktycznym).	Najwyższy tj. 4500 zł netto.	Priorytetowy (wysoki).
2	Średni	Kategorii średniej, ale schematyczna w czynnościach kontrolerskich.	Dużo i średnio.	Innowacja mimetyczna (Benchmarking, nieprawidłowości przekazane przez pracowników wiedzy).	Średni Koło 3200 zł netto .	Średni.
3	Niski	Kategorii niskiej. Niskowykwalifikowani, rutynowi (potocznie zwani „słabymi”) 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, stawki od 2500 zł netto.	Brak takiej możliwości.

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań własnych

7.3. Polityka personalna w RIO – model sita

Pierwszy rozdział omawiał podstawy zarządzania zasobami ludzkimi, ze szczególnym uwzględnieniem modelu sita. Model ten 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 osiągnięciu sukcesu.

W świetle badań własnych, 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 ilości i jakości formułowanych zaleceń) są awansowani stanowiskowo

⁹²⁴ A. Janiak, A. Kolemba, J. Śmietanka, *Konkurencyjność przedsiębiorstw i źródła przewagi konkurencyjnej: monografia*, Wrocław 2017.

⁹²⁵ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Z” w dniu 01.12.2021 r.

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”⁹²⁶. Pracownicy tacy nie są zwalniani, gdyż za takie wynagrodzenie pracodawca nie byłby w stanie znaleźć na rynku osoby bardziej kompetentnej do pracy w Izbie. Ponadto panuje przekonanie oparte na przegranych sprawach przed sądem pracy, iż „prościej się rozwieść niż zwolnić pracownika w tym kraju”⁹²⁷.

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 koszt⁹²⁸. Nieoficjalnym wskaźnikiem jest wysokość wynagrodzenia pracownika podzielona przez liczbę sformułowanych przez inspektora innowacyjnych zaleceń kontrolnych⁹²⁹. Ponadto, zalecenia, które się powtarzają z kontroli na kontrolę są usuwane z mnożnika („Nie biorę pod uwagę tych ujawnień, które są innowacją mimetyczną”)⁹³⁰. Prezes izby „X” rozważa możliwość wprowadzenie oficjalnego, prostego, omawianego wskaźnika kosztowego, jednak stwierdza on: „(...) nie wiem, czy będę mógł wprowadzić taki wskaźnik ze względu na prawo pracy”⁹³¹. Wskaźnik ten ma być bezpośrednio powiązany z kryterium awansu płacowego: „Pod koniec roku zamierzam zaprezentować taki miernik inspektorom w kontekście rozmowy o podwyżkach”⁹³². Jednak istnieją 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”⁹³³.

⁹²⁶ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁹²⁷ *Ibid.*

⁹²⁸ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁹²⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁹³⁰ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

⁹³¹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁹³² *Ibid.*

⁹³³ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „Y” w dniu 10.12.2021 r.

W związku z tym, polityka gradacyjna w RIO koresponduje ze strategią przywództwa kosztowego⁹³⁴, która poszukuje swej przewagi konkurencyjnej, porównując się do pozostałych 15 lzb. 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. Inspektorzy mają określone zadanie kontrolne – jak największa ilość oryginalnych sformułowanych zaleceń – i określony czas pracy (zbieżny z czasem trwania kontroli kompleksowej) na jego realizację.

W świetle badań jakościowych przeprowadzono wywiady z 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”⁹³⁵. Natomiast reagują oni negatywnie na postrzeganie jednostki kontrolowanej z tzw. perspektywy kwantyfikacyjnej: „Nie poważne 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”⁹³⁶. Dla samorządowców jedną z przyczyn, dla których liczba sformułowanych zaleceń może być uznaniowa są przepisy prawne - niezrozumiałe i niejednolite oraz brak jednolitych kwalifikacyjnych wytycznych⁹³⁷. „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”⁹³⁸.

Tabela 35. Egzemplifikacja kosztu-zalecenia w RIO

Lp.	Ilość wszystkich sformułowanych zaleceń przez	Ilość oryginalnych sformułowanych zaleceń	Ilość nieoryginalnych sformułowa-	Wysokość miesięcznego wynagrodzenia cał-	Koszt zalecenia na 1

⁹³⁴ A. Janiak, A. Kolemba, J. Śmietanka, *Konkurencyjność przedsiębiorstw i źródła przewagi konkurencyjnej: monografia*, Wrocław 2017.

⁹³⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem samorządowym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁹³⁶ *Ibid.*

⁹³⁷ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem samorządowym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁹³⁸ *Ibid.*

	inspektora		nych zaleceń	kowego in- spektora (brutto)	inspek- tora
Inspek- tor nr 1	4	2	2	4000 zł	2000 zł
Inspek- tor nr 2	12	10	2	6000 zł	600 zł

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych

Istotą tak prowadzonej polityki płac jest relatywnie dobre wynagrodzenie tylko dla inspektorów o kluczowym znaczeniu, mających szczególny 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”⁹³⁹.

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 (mierzone ilością i jakością ujawnionych nieprawidłowości) w krótkim okresie czasu. Skala konfliktu dzięki trójpodziałowi grup pracowników nie jest taka duża jak w przypadku dychotomicznej polaryzacji grup wynagrodzeniowych⁹⁴⁰. 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

⁹³⁹ Wywiad przeprowadzony z prezesem RIO „X” w dniu 22.11.2021 r.

⁹⁴⁰ J. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, Warszawa 2010.

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 36. Trójczłonowa segmentacja inspektorów kontroli w RIO stosowana przez część prezesów Izb – część II/II

Nazewnictwo grupy	Zagrożenie odejściem (zmianą pracy)	Charakterystyka grupy inspektor-skiej	Procentowa/ liczbowa ilość pracowników	Postawa / poziom motywacji	Planowane podwyżki wg prezesa jakie powinny być	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	600
Kategoria średnia	Średnie prawdopodobieństwo.	Ci, którzy działają według schematu.	9 / 36%	Roszczeniowy, niewystarczający.	1000	300
Kategoria niższa	Bardzo małe prawdopodobieństwo, wręcz odejście jest pożądane przez kierownictwo.	Ci, których „należałoby się pozbyć”, ale się tego nie robi	9 / 36%	Roszczeniowy, sfrustrowani, wypaleni zawodowo.	500	0 zł

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań własnych

7.4. 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, 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, w świetle przeprowadzonych badań własnych, 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 znajdują 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. Z badań przedstawionych przez S.Branch wynika, że koszty fluktuacji mogą przekraczać 150% rocznego wynagrodzenia odchodzącego pracownika włączając w to koszty całkowite (rekrutacji, adaptacji, szkolenia, kapitału społecznego, utraty doświadczenia, czasowej obniżonej wydajności)⁹⁴¹.

Największa grupa respondentów (41,2%) i prezesi biorący udział w wywiadach uznali, iż 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 przedstawiają wakujące stanowisko w RIO bardziej pozytywnym światłem niż jest w rzeczywistości, aby przyciągnąć odpowiednich pracowników⁹⁴². Wyniki 15 badań przekrojowych obejmujących 5250 przypadków jednoznacznie wskazują, że zastosowanie realistycznego opisu warunków pracy (RJP, skrót od ang. *realistic job preview*) przyczyniło się do wzrostu utrzymania pracowników na stanowisku o około 9%.⁹⁴³ RJP to bezpośredni komunikat przedstawiany kandydatom przed formalnym zatrudnieniem, mający na celu pełne opisanie wymagań i oczekiwań związanych ze stanowiskiem pracy⁹⁴⁴.

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 regu-

⁹⁴¹ S. Branch, *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, s. 247-252.

⁹⁴² A. Breaugh, *Employee recruitment: Current knowledge and important areas for future research* „Human Resource Management Review”, nr 18(3)/2008, s. 103-118.

⁹⁴³ 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.

⁹⁴⁴ A. Breaugh, *Employee recruitment: Current knowledge and important areas for future research* „Human Resource Management Review”, nr 18(3)/2008, s. 103-118.

łach”) i umożliwiają dostosowaniu 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 Izdom⁹⁴⁵. 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 trójczłonowa 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 osiągnięć⁹⁴⁶. W świetle badań *pay-for-performance* nie ma znaczącego wpływu na postawy i motywację pracowników sektora publicznego z powodu ograniczeń instytucjonalnych (presja kosztowa, opinia publiczna i regulacje prawne)⁹⁴⁷. Mimetyczna implementacja praktyk ZZL (w tym wynagrodzeń za osiągnięte wyniki) z firm bez uwzględnienia różnic kontekstowych (instytucjonalnych, kulturowych, politycznych) między sektorami

⁹⁴⁵ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).

⁹⁴⁶ J. Pfeffer, *Competitive advantage through people: Unleashing the power of the work force*, Boston 1994.

⁹⁴⁷ 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.

zwiększa ryzyko występowania niepowodzeń⁹⁴⁸ prezesów 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 indywidualnym⁹⁴⁹.

Najbardziej odpowiedni model do zastosowania zarządzania zasobami ludzkimi, 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.

⁹⁴⁸ *Ibid.*

⁹⁴⁹ S. Osborne, *Public management research over the decades: What are we writing about?*, „Public Management Review”, nr 2(19)/2017, s. 109-113.

Rozdział 8 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 pracy 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 wykonywaniu funkcji skarbnika. W dodatku, w badanych gminach nie stwierdzono istotnych problemów w trakcie kontroli przeprowadzo-

nej 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 pełni 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 pracą⁹⁵⁰.

Rola skarbnika w gminie jest kluczowa, gdyż efektywna realizacja zadań JST wymaga skutecznej gospodarki finansowej, za którą głównie odpowiada skarbnik.⁹⁵¹ W sensie formalnoprawnym co prawda kompetencje nadzoru nad sprawami finansowymi powierzane są organowi gminy⁹⁵², 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 majątkowych⁹⁵³.

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 obowią-

⁹⁵⁰ Ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

⁹⁵¹ M. Mierzwa, *Rola Skarbnika w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, nr 41/2019, s. 86.

⁹⁵² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.04.2019 r., II SA/Go 136/19, LEX nr 2648405.

⁹⁵³ Art. 46. ust. 3 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.).

ków 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”⁹⁵⁴. Omawiany dokument został opracowany w celu stworzenia ram dla ustanowienia procedur i praktyk, których powinno się przestrzegać podczas przeprowadzania kontroli⁹⁵⁵. Jest uzupełnieniem do opisu ogólnego trybu realizacji czynności służbowych zawartego w rozporządzeniu⁹⁵⁶, 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.

Subkwskaźnik nr 2: Profesjonalny osąd inspektorów podczas kontroli.

Subkwskaźnik 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.

⁹⁵⁴ 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 2022-05-01).

⁹⁵⁵ *Ibid.*

⁹⁵⁶ Załącznik nr 2 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. z 2004 r. nr 167 poz.1747)

Subwskaźnik nr 11: Przypadki przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez inspektorów RIO.

Standardy kontroli RIO odnoszą się do kryteriów obiektywizmu, niezależności, uczciwości, rzetelności, zaangażowania, poziomu wiedzy, poufności i szacowania ryzyka przy planowaniu kontroli⁹⁵⁷; 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)⁹⁵⁸;
- Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Międzynarodowe Wskazówki dotyczące Praktyki Rewizji Finansowej publikowane przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC)⁹⁵⁹;
- Standardy audytu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), w których zaleca się stosowanie standardów INTOSAI i IFAC⁹⁶⁰.

Przedmiotowe standardy składają się na tzw. najlepszą praktykę międzynarodową. Zdaniem KRRIO stosowanie jej w powszechnej opinii specjalistów stanowi gwarancję profesjonalizmu organów kontroli w sektorze publicznym⁹⁶¹.

Wyniki działalności RIO w stosunku do JST są przedstawiane corocznie w raporcie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) do Sejmu⁹⁶². 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 Po-

⁹⁵⁷ 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*, Warszawa 2013, s. 272-282.

⁹⁵⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*, Warszawa 2009.

⁹⁵⁹ Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, *Przewodnik stosowania międzynarodowych standardów rewizji finansowej w badaniu małych i średnich jednostek, tom 2 Wskazówki praktyczne*, Warszawa 2011.

⁹⁶⁰ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych”.

⁹⁶¹ *Ibid.*

⁹⁶² Zob. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonywania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za rok 2013*, Warszawa 2014.

wiatów Polskich, Unia Metropolitarna itd.). Raporty KRRIO, orzecznictwo sądowe, poglądy doktryny i reprezentacji JST mogą być źródłem informacji dla 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 kontrolowanych⁹⁶³.

8.1. Poziom profesjonalizmu inspektorów RIO w opinii skarbników gminnych

8.1.1. 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, iż samo oświadczenie nie wystarcza, wówczas kontrolerzy zwracają się w formie pisemnej do osoby, która jest odpowiedzialna za sprawę obarczone potencjalnymi nieprawidłowościami. W piśmie właściwy pracownik samorządowy wyjaśnia i argumentuje swoje stanowisko⁹⁶⁴.

Protokół jest obiektywny w tym sensie, iż 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”⁹⁶⁵, „(...) aby zostały zapisane zdania wcześniej niewypowiedziane”⁹⁶⁶. Inspektorzy kontroli zanim wręczą pracownikom do podpisania protokół, przekazują jego wersje roboczą⁹⁶⁷. 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 treści⁹⁶⁸.

⁹⁶³ W. Lachiewicz, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie*, Kraków 2014.

⁹⁶⁴ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁹⁶⁵ Ibid.

⁹⁶⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

⁹⁶⁷ Cytat z wywiadu przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022r. „Oni muszą być obiektywni (...) oni ten protokół dają przed podpisaniem, czy mamy jakieś uwagi”.

⁹⁶⁸ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

Protokoły sporządzone przez inspektów są kompletne gdyż zawierają wszystkie istotne i niezbędne informacje wraz z załącznikami, w których znajdują się wyjaśnienia pracowników samorządowych⁹⁶⁹.

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 szerokim⁹⁷⁰, 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)⁹⁷¹.

Protokoły sporządzone przez kontrolerów są użyteczne. Dokumenty te są przydatne dla kierownictwa jednostki kontrolowanej⁹⁷². 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 nadawcy⁹⁷³.

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 prawnych niezrozumiałych dla księgowych, wszystko jest precyzyjnie wytłumaczone⁹⁷⁴”.

⁹⁶⁹ 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.

⁹⁷⁰ Cytat z wywiadu: „To jest temat rzeka” - wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

⁹⁷¹ Cytat z wywiadu: „Nic nie ma w protokole poza tym, co zostało skontrolowane” - wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „H” w dniu 07.07.2022 r.

⁹⁷² 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”.

⁹⁷³ A. Markowski, *Kultura języka polskiego. Teoria. Zagadnienia leksykalne*, Warszawa 2005, s. 55-59.

⁹⁷⁴ 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 celem potwierdzenia wpływu prowadzonej polityki personalnej wobec inspektorów na jakość pracy kontrolerskiej.

8.1.2. Subwskaźnik nr 2: Profesjonalny osąd inspektorów

Profesjonalny osąd inspektorów polega na tym, iż nie opierają się oni tylko na oświadczeniu ustnym⁹⁷⁵, a dokładnie weryfikują dokumentację finansowo-księgową. Według jednego z respondentów kontrolujący na „kompleksówce”⁹⁷⁶ 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 latach⁹⁷⁷.

Według prowadzonych wywiadów ze skarbnikami kierownik (przewodniczący) zespołu kontrolnego jest osobą kompetentną⁹⁷⁸. 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 a 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 przebu-

⁹⁷⁵ „Nie wierzą na słowo” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁹⁷⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁹⁷⁷ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „E” w dniu 8.07.2022 r.

⁹⁷⁸ „Nie zdarzyło się, żeby kontroler był nieobiektywny” na podstawie wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „I” w dniu 07.07.2022 r.

dowy podziemnej sieci elektrycznej w parku miejskim powstał wykop na około cztery metry głębokości, który należało pilnie otoczyć barierkami ochronnymi (tzw. bramą). 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 pokontrolnego⁹⁷⁹.

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)⁹⁸⁰.

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 nieprawdziwe⁹⁸¹.

8.1.3. 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 kontrolowanej⁹⁸².

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 działania⁹⁸³. Badani nie słyszeli o przypadku, żeby informacje o nieprawidłowościach przekazane inspektorowi w związku z czynnościami kontrolnymi zostały wykorzystane do

⁹⁷⁹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁹⁸⁰ „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” na podstawie wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁹⁸¹ 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?

⁹⁸² „Zawsze mówią: a bo byłem w pewnej gminie” - cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

⁹⁸³ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” i „B” w dniu 29.04.2022 r.

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.

8.1.4. 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 obiektywizm⁹⁸⁴. 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 konflikto-genne)⁹⁸⁵.

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 służbowymi⁹⁸⁶.

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, iż inspektor jest słowami respondenta: „suwerenny i izba nie ma na niego wpływu w tym zakresie”⁹⁸⁷.

⁹⁸⁴ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Standardy kontroli w administracji rządowej*, Warszawa 2012, s. 5.

⁹⁸⁵ 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 2022-05-01).

⁹⁸⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.; wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

⁹⁸⁷ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

8.1.5. 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”⁹⁸⁸. Rzetelnie weryfikują dokumenty finansowe gminy za okres objęty kontrolą⁹⁸⁹.

Na podstawie wywiadów można stwierdzić, iż większość inspektorów stara się odpowiedzialnie i aktywnie realizować swoje obowiązki, z najlepszą wolą i w interesie społecznym⁹⁹⁰; nie zawsze ogranicza się jedynie do przestrzegania przepisów⁹⁹¹.

Podsumowując inspektorzy podczas dokonywanej kontroli kierują się prawem⁹⁹² oraz zasadami etycznymi, zwłaszcza uczciwości i rzetelności⁹⁹³.

8.1.6. Subwskaźnik nr 6: Kultura osobista inspektorów

Kultura jest kategorią polisemantyczną, jednak na potrzeby niniejszego subwskaźnika ujęto ją w rozumieniu wyłącznie wartościującym⁹⁹⁴ z uwagi na oceniający charakter wypowiedzi respondentów w stosunku do zachowań inspektorów.

Badani skarbnicy ocenili wysoko kulturę osobistą inspektorów oraz ich stosunek do pracowników samorządowych⁹⁹⁵ (patrz tabela nr 37). Jednak zaznaczyli 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 dopy-

⁹⁸⁸ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

⁹⁸⁹ Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

⁹⁹⁰ 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” https://bip.warszawa.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=12&bar_id=33, (dostęp 2022-05-01).

⁹⁹¹ „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” cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „D” w dniu 10.06.2022r.

⁹⁹² Przewidzianym trybem postępowania określonym w rozporządzeniu 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. Nr 167, poz. 1747).

⁹⁹³ 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 2022-05-01).

⁹⁹⁴ Szerzej na ten temat: A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, Warszawa 2007.

⁹⁹⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.; wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

tuję 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”⁹⁹⁶.

Tabela 37. 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 musza 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 okay, ale była taka sytuacja w 2010 r., gdzie inspektor dawała 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 z: Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r. Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r. Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r. Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „D” w dniu 10.06.2022 r. Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r. Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „E” w dniu 8.07.2022 r.

Podług relacji respondentów również kierownik reprezentuje w stosunku do swojego zespołu wysoką kulturę osobistą i prawidłową komunikację⁹⁹⁷.

Podsumowując, większość przebadanych respondentów używa pojęcia *kultura* w znaczeniu kolokwialnym (osoba kulturalna – niekulturalna), a nie deskryptywnym (bliższym

⁹⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁹⁷ „Pozostali kontrolerzy zachowują dystans do kierownika zespołu. Nie ma spoufalania się, nie przechodzą na per „Ty”, absolutnie nie. Uważam, że jest tak, jak powinno się to odbywać – hierarchia powinna być zachowana, nie można sobie pozwolić na zażyłość” cytat z wywiadu przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

Kroeberowskiemu wymiarowi pojmowania jej w sposób nominalistyczny)⁹⁹⁸. W związku z tym w zebranych materiale empirycznym pojęcie to odnosi się wyłącznie do kontekstu wartościującego, czego przykładem jest nawiązywanie przez respondentów do relatywizmu życzliwości, jako elementu kultury inspektorów.

8.1.7. 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 (...)”⁹⁹⁹. Wówczas inspektorzy wraz ze skarbnikami wypracowują wspólną płaszczyznę porozumienia¹⁰⁰⁰.

Jednak pomoc bywa również dwukierunkowa – samorządowcy uczą się od inspektorów, ale też inspektorzy uczą się od samorządowców. Zdarzają się przypadki, iż skarbnik ma większe doświadczenie w danym zagadnieniu niż kontrolerzy¹⁰⁰¹.

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”¹⁰⁰². Najważniejszą kwestią jest uświadomienie sobie wśród interesariuszy JST (pracowników samorządowych i regionalnych izb obrachunkowych), iż: „to nie są problemy tylko gminy, ale też izby, czyli nasze wspólne i trzeba je rozwiązać”¹⁰⁰³.

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.

⁹⁹⁸ Więcej na ten temat: A. Kroeber, C. Kluckhohn, *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Cambridge 1952.

⁹⁹⁹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁰⁰ „Wiadomo, że jeśli jest to niezgodne lub rażące naruszenie przepisów prawa, to my musimy się dostosować, pomimo że i tak bronimy swoich racji” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁰¹ „Panie z kontroli bardzo chętnie słuchają zdania skarbnika na określony temat, gdyż finanse samorządowe to nie jest łatwa dziedzina” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

¹⁰⁰² P. Senge, *Pięta dyscyplina: teoria i praktyka organizacji uczących się*, Warszawa 2012.

¹⁰⁰³ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

8.1.8 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 konsultują¹⁰⁰⁴. Dodatkowo inspektorzy są odpowiednio wyposażeni do kontroli: „mają laptopy, oprogramowania, np. posługują się aplikacjami prawnymi typu Lex”¹⁰⁰⁵, 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 zespołu¹⁰⁰⁶. Z przeprowadzonych wywiadów wynika też, iż 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.

8.1.9. Subwskaźnik nr 9: Jakość prowadzonych szkoleń przez pracowników RIO

Regionalne Izby Obrachunkowe wśród swoich licznych zadań ustawowych posiadają prowadzenie szkoleń w zakresie nadzoru i kontroli. Prawidłowo prowadzone szkolenia na temat bieżących problemów jednostkach kontrolowanych kształtują kadrę samorządową przyczyniając do podnoszenia jakości ich pracy.

Według relacji skarbników gminnych szkolenia prowadzone przez RIO trwają zazwyczaj od jednego do trzech dni, przy czym odbywają się w godzinach pracy urzędu (zwykle od 9.00 do

¹⁰⁰⁴ 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 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.

¹⁰⁰⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁰⁶ „Osobiście uważam, że inspektorzy posiadają dużą wiedzę. Jest ich dwóch czy trzech (...) i oni się wzajemnie uzupełniają” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

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 problemami¹⁰⁰⁷. 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.*

Zdaniem respondentów dobór tematyki szkoleń wynika z wniosków wyciągniętych podczas prowadzonych kontroli¹⁰⁰⁸. W dodatku, prowadzącymi szkolenia są często eksperci instytucjonalni¹⁰⁰⁹. W szkoleniach mogą brać udział zarówno samorządowcy – „są to przeważnie skarbnicy, pracownicy danej komórki, którzy zajmują się poruszaną problematyką”¹⁰¹⁰ – jak i inspektorzy. Dzięki wspólnym szkoleniom kontrolerzy RIO „mają szanse usłyszeć o problemach JST i przedyskutować je w przyjaznej atmosferze pozbawionej presji kontrolnej”¹⁰¹¹.

W związku ze stanem pandemii SARS-CoV-2 przyjęto się, że szkolenia są organizowane raczej w formie online¹⁰¹². Wynika to również z redukcji kosztów – dla gminy szkolenia były odpłatne¹⁰¹³.

Prowadzący stosowali różnorodne techniki szkoleniowe, zazwyczaj wykład. Dodatkowo w czasie przerw prowadzona była indywidualna konsultacja z ekspertem¹⁰¹⁴. Na szkoleniach analizowano również indywidualne problemy gmin typu zanonimizowanych *case study*.

Reasumując, w opinii respondentów przedmiotowe szkolenia mają pozytywny wpływ na podnoszenie jakości kwalifikacji zawodowych oraz efektywność ich pracy¹⁰¹⁵.

¹⁰⁰⁷ „Szkolenia nie są oderwane od rzeczywistości, prowadzi się je pod kątem naszej samorządowej problematyki” cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „G” w dniu 26.07.2022 r.

¹⁰⁰⁸ „(...) widzą [inspektorzy – przypis autora], gdzie są niedociągnięcia w gminach, i wtedy organizują szkolenia, żeby to ujednoczyć” – cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „J” w dniu 14.07.2022 r.

¹⁰⁰⁹ „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” – cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „H” w dniu 07.07.2022 r.

¹⁰¹⁰ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „G” w dniu 26.07.2022 r.

¹⁰¹¹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰¹² „(...) 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.

¹⁰¹³ „te e-learningowe są jednak tańsze niż offline” – cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „E” w dniu 10.06.2022 r.

¹⁰¹⁴ „Odbieram te szkolenia, jako bardzo pomocne, jeśli ktoś ma jakiś problem, podchodzi i pyta” – cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „E” w dniu 10.06.2022 r.

¹⁰¹⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „D” w dniu 10.06.2022 r.

8.1.10. 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 kontrolowany¹⁰¹⁶.

Według relacji dwóch respondentów zdarzały się sytuacje, iż przełożony inspektorów przeprowadził niezaplanowaną kontrolę pracy w jednostce¹⁰¹⁷. Natomiast według pozostałych przebadanych inspektorzy nie byli nadzorowani osobiście przez kierowników¹⁰¹⁸. Według badanych zdarzało się, iż 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.

8.1.11. Subwskaźnik nr 11: Przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez inspektorów

Zdecydowana większość badanych respondentów uznała, iż 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 samorządowych¹⁰¹⁹. 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

¹⁰¹⁶ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 379-420.

¹⁰¹⁷ „(...) czasami prezes RIO przyjeżdżał bez zapowiedzi na podsumowanie kontroli” – cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰¹⁸ „U nas nie było tak, żeby prezes kontrolował inspektorów w jednostce” – cytat z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022r. Inni skarbnicy również potwierdzają sporadyczne kontrole kierownictwa: „Przy ostatniej kontroli chyba był prezes. Nie wiem, czy zapowiedziane. Nam nikt nie zapowiedział”. Na podstawie wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

¹⁰¹⁹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „F” w dniu 30.06.2022 r.

uposażenia pracowników samorządowych. Przywołany przepis limituje dane, do których kontrolerzy mają prawo dostępu¹⁰²⁰ – nie jest to całość akt osobowych¹⁰²¹. W konsekwencji należy uznać, że wspomniany wcześniej inspektor nie miał prawa żądać okazania całej teczki, lecz jedynie dokumentów dotyczących kwalifikacji i uposażenia pracowników¹⁰²².

8.2. Rekonstrukcja wykonywanej kontroli kompleksowej w relacji skarbników gminnych

Przebieg kontroli dokonanej przez inspektorów RIO został zrekonstruowany w oparciu o relacje samorządowców, którzy wzięli udział w wywiadach. Główne pytanie otwarte zadane respondentom było następującej treści: 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 Izbie¹⁰²³.

Zgodnie z rozporządzeniem powiadomienia o terminie kontroli kompleksowej dokonuje się nie później niż na 7 dni przed jej rozpoczęciem¹⁰²⁴. Zdaniem respondentów inspektorzy zapowiadają się zazwyczaj na tydzień przed kontrolą. Informują, iż kontrola odbędzie się w oznaczonym okresie. Nie uprzedzają jednak, jaki rok budżetowy będzie podlegał kontroli.

Według rozporządzenia czynności kontrolne przeprowadza się w dniach i godzinach pracy obowiązujących w jednostce kontrolowanej¹⁰²⁵. W opinii pracowników samorządowych kontrola faktycznie odbywa się zawsze w godzinach pracy urzędu¹⁰²⁶.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych przeprowadzają one co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek

¹⁰²⁰ E. Dąbrowska, *Czy kontroler Regionalnej Izby Obrachunkowej ma prawo żądać okazania całej teczki akt osobowych pracowników?*, <https://qas.wolterskluwer.pl/Search/Advanced>, (dostęp 2022-01-21).

¹⁰²¹ *Ibid.*

¹⁰²² *Ibid.*

¹⁰²³ 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. Nr 167, poz. 1747).

¹⁰²⁴ *Ibid.*

¹⁰²⁵ *Ibid.*

¹⁰²⁶ „Inspektorzy reagują z niemałym zadowoleniem, gdy dowiadują się, iż godziny pracy w urzędzie w piątki i poniedziałki są skrócone, gdyż oni też pracują krócej [śmiech]” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

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 oraz zakres i orientacyjny czas trwania kontroli¹⁰²⁷. Imienne upoważnienia do przeprowadzania kontroli wystawia prezes izby lub jego zastępca¹⁰²⁸. 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 kontroli¹⁰²⁹. Protokół kontroli kompleksowej często składa się z kilku rozdziałów: ustalenia ogólnoorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, budżet JST, gospodarka mieniem, rozliczenie JST z jednostkami organizacyjnymi, wykonanie wniosków pokontrolnych¹⁰³⁰.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, iż inspektorzy kontrolują gminę zazwyczaj w zespołach dwu- lub trzyosobowych. Każdy z kontrolerów weryfikuje inny zakres funkcjonowania gminy¹⁰³¹. 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 [śmiech]”¹⁰³². 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 powo-

¹⁰²⁷ 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. Nr 167, poz. 1747).

¹⁰²⁸ *Ibid.*

¹⁰²⁹ „Wiadomo, że tematy te, co zawsze, na przykład kontrolują całą inwentaryzację” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰³⁰ Więcej na temat znajduje się w podrozdziale poświęconym funkcją regionalnych izb obrachunkowych.

¹⁰³¹ „Jeden kontroluje podatki, drugi powiedzmy płace, naliczanie, ryczałty, które są wypłacane radnym, wójtowi, czy to jest zgodne z ustawami, wszystkie merytoryczne sprawy” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰³² Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022r.

łują 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”¹⁰³³.

Zgodnie z rozporządzeniem kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany zapewnić warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli¹⁰³⁴. 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 gminy¹⁰³⁵. Wójt wyznacza im wówczas osobny pokój¹⁰³⁶. Wynika to z prawnej konieczności przechowywania dokumentacji w warunkach uniemożliwiających dostęp do niej osobom nieupoważnionym¹⁰³⁷. Dodatkowo gmina zapewnia inspektorom odpowiednią infrastrukturę, w postaci na przykład dostępu do Internetu 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 informacji¹⁰³⁸. 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);

¹⁰³³ *Ibid.*

¹⁰³⁴ 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. Nr 167, poz. 1747).

¹⁰³⁵ „(...) życzą sobie regulaminy, statuty, zakresy czynności pracowników” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰³⁶ „My mieliśmy tak, że byli w innym budynku, mieli wydzielone pomieszczenie” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰³⁷ 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. Nr 167, poz. 1747).

¹⁰³⁸ *Ibid.*

- dostępu do danych osobowych dotyczących kwalifikacji i uposażenia pracowników samorządowych;
- sporządzania lub zlecenia niezbędnych do kontroli odpisów oraz wyciągów z dokumentów;
- zabezpieczania dokumentów lub innych dowodów¹⁰³⁹.

W czasie kontroli pracownicy samorządu piszą wyjaśnienia, dlaczego gospodarka finansowa była prowadzona w taki sposób: „Inspektor wzywa osobę odpowiedzialną za fragment gospodarki w gminie i zadaje pytania. Pracownik samorządowy składa obszernie wyjaśnienia”¹⁰⁴⁰. Jednak zdaniem respondentów inspektorzy są pomocni, gdyż udzielają instruktażu¹⁰⁴¹: „Ja jestem z tych ludzi, że się pytam i mówię: pomóżcie, jak jesteście. Ostatnio te pannie 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”¹⁰⁴².

Warto dodać, że prawidłowe klasyfikowanie środków budżetowych wynika z konieczności terminowego realizowania czynności. Jest to szczegółowo analizowane przez inspektorów podczas kontroli, na przykład odnośnie składek ZUS i podatków¹⁰⁴³.

Zgodnie z rozporządzeniem podczas czynności kontrolnych inspektor może informować kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzonych w toku kontroli uchybieniach i nieprawidłowościach¹⁰⁴⁴. Zdaniem jednego z respondentów biorących udział w badaniach: „Jeśli są

¹⁰³⁹ Art. 8 ustawy o RIO.

¹⁰⁴⁰ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁴¹ 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.

¹⁰⁴² Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁴³ „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. Nie ważne, 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 niedociągnięcia z naszej strony” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁴⁴ 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. Nr 167, poz. 1747).

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”¹⁰⁴⁵. Natomiast, jeżeli sprawa dotyczy na przykład aktu prawnego (uchwały) z przed na przykład pięciu lat”¹⁰⁴⁶, 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 prawidłowy¹⁰⁴⁷.

Po zakończeniu czynności kontrolnych inspektor kontroli może zwołać w siedzibie jednostki kontrolowanej naradę w celu omówienia wyników kontroli, ustalając jej termin i uczestników¹⁰⁴⁸. Zgodnie z rozporządzeniem po przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach¹⁰⁴⁹. Wspomniany dokument jest przedstawiany do podpisu na zebraniu podsumowującym, w razie takiej konieczności formułowane są omawiane na bieżąco zalecenia pokontrolne¹⁰⁵⁰.

Następnie dokumenty te są przesyłane do RIO lub przeprowadzana jest rekontrola w jednostce¹⁰⁵¹. Według pracowników samorządowych protokół kontroli zawiera wszystkie elementy wyszczególnione w trybie przeprowadzenia kontroli¹⁰⁵², 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,

¹⁰⁴⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁴⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁴⁷ *Ibid.*

¹⁰⁴⁸ 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. Nr 167, poz. 1747).

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*

¹⁰⁵⁰ „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 po krótko omawiają wszystko, pytają się, czy protokół jest zrozumiały. Ponadto sporządzana jest notatka na okoliczność spotkania” – cytata z wywiadu przeprowadzonego ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁵¹ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁵² Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „B” w dniu 29.04.2022 r.

- 6) przebieg i wyniki czynności kontrolnych,
- 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 protokołu¹⁰⁵³.

8.3. Podsumowanie

Prowadzenie finansów gminy jest złożonym procesem, gdyż zdaniem przebadanych skarbników trzeba „zmieścić się”¹⁰⁵⁴ 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 menadżera podejmującego czasami niepopularne decyzje, aby budżetu gminy nadmiernie nie zadłużyć i zrealizować obietnice wyborcze. Dodatkowo prowadzona jest kontrola RIO, która ustawicznie „patrzy na ręce samorządowcom”¹⁰⁵⁵, nadzorując ich pracę. Skarbnicy gminni doceniają te działania z powodu ujednoczenia ram interpretacyjnych przepisów klasyfikacyjnych. W przeciwnym razie włodarze miast i wsi wraz ze skarbnikiem sami decydowaliby o sposobie klasyfikacji, przyczyniając się w ten sposób do dezunifikacji (beżładu) środków budżetowych¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵³ 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. Nr 167, poz. 1747).

¹⁰⁵⁴ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „A” w dniu 29.04.2022 r.

¹⁰⁵⁵ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „C” w dniu 13.05.2022 r.

¹⁰⁵⁶ Wywiad przeprowadzony ze skarbnikiem gminnym „D” w dniu 10.06.2022 r.: „Wiadomo, że zawsze nadzór, przede wszystkim ujednoczenie. 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, iż 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”¹⁰⁵⁷, żeby inspektorzy nie ujawnili nieprawidłowości zgodnie z wolą znajomej skarbniczki.

Dla przeciwwagi warto opisać sprawę domniemanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych¹⁰⁵⁸ przez dyrektora Teatru im. J. Słowackiego w Krakowie w 2022 r.¹⁰⁵⁹. Na czas pandemii SARS-Cov-2 zatrudnił on firmę sprząającą 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 dyscypliny finansów publicznych, co świadczy o

¹⁰⁵⁷P. 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: 2023-01-13).

¹⁰⁵⁸Art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹⁰⁵⁹Rzecznik 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: 2023-01-13).

jej niezawisłości¹⁰⁶⁰. Według pracowników teatru rzeczywistym powodem złożenia zawiadomienia były decyzje repertuarowe (wystawienie krytykowanej inscenizacji *Dziadów* oraz koncert Marii Peszek), nieodpowiadające prawicowemu elektoratowi¹⁰⁶¹.

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.

Ponadto, 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. Mimo tego, inspektorzy działali zgodnie z zakresem swoich uprawnień. W badaniach odnotowano tylko jeden przypadek, w którym kontroler nieumyślnie przekroczył swoje kompetencje, żądając okazania całej teczeki osobowej pracownika samorządowego, zamiast jedynie dokumentów dotyczących jego kwalifikacji i uposażenia.

Wyniki przeprowadzonych badań jednoznacznie ukazują, że skarbnicy nie przejawiają skłonności do dzielenia się z kontrolowanymi 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

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ J. Cieślak, *Ukarac dyrektora Słowackiego za „Dziady” i Peszek*, <https://www.rp.pl/polityka/art35680531-ukarac-dyrektora-slowackiego-za-dziady-i-peszek>, (dostęp: 2023-01-13).

przebadanych skarbników nie ulega istotnemu pogorszeniu. Warto jednak zaznaczyć, iż badania nie obejmowały skarbników gmin, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej.

Dodatkowo, 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 ich jakość. W rezultacie, czasami brakuje możliwości dokładnego zbadania bardziej skomplikowanych problemów finansowych gmin, co prowadzi do zaniedbywania nieprawidłowości, które wymagałyby więcej czasu na ich 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.

9. 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. Po pierwsze, dywersyfikacja kanałów komunikacji (przy publikacji ogłoszeń o pracę) jest bardzo niska – często nowych kandydatów rekomendują sami inspek-

torzy, 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 być kluczowym do realizacji postulatów *organizacji uczącej się*. Jednak z powodu braku woli i kompetencji menadżerskich 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, skracałaby 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 posiadają kompetencje eksperckie (kontrolerskie), jednak znacznie rzadziej dysponują kompetencjami menadżerskimi, tak bardzo potrzebnymi w zarządzaniu zasobami ludzkimi, przyczyniając się do wystąpienia problemów kadrowych w Izbie.

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

1. Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
3. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, Protokół z kontroli gminy miasta Kraków z dnia 30 maja 2022r. uzyskanego w trybie dostępu do informacji publicznej nr 1447/2022 z dnia 16 czerwca 2022 r.
4. 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 2019r.
5. 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. z 2023 poz. 953 z późn. zm.).
6. 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. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.).
7. 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. Nr 257, poz. 1730).
8. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wynagradzania pracowników instytucji kultury (Dz. U. poz. 1798).
9. 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. z 2017 r. poz. 927).
10. 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. Nr 10, poz. 93 z późn. zm.).

11. 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.).
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy służby więziennej (Dz. U. z 2016 r. poz. 713, 904, 960 i 1250 z późn. zm.).
13. 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. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).
14. 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. z 2004 r. Nr 167 poz.1747 z późn. zm.).
15. 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. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm.).
16. 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. z 2022 r. poz. 2024).
17. 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. z 2019 r. poz. 189 z późn. zm.).
18. 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.
19. Uchwała Nr 3/2019 z 15 marca 2019 r. w sprawie tematów kontroli koordynowanych gospodarki finansowej jednostek samorządowych w 2020 r.
20. Uchwała nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

21. Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. poz. 653).
23. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1872 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 278).
26. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537 z późn. zm.).
28. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 735 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530 z późn. zm.).
31. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530).
32. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1233 z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.).
34. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

37. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 z późn. zm.).
39. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325).
40. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559).
41. Wyrok SN z 6.07.2001 r., III RN 114/00, OSNP 2002, nr 2, poz. 32.
42. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 3.04.2019 r., II SA/Go 136/19.
43. Wyrok WSA w Olsztynie z 29.10.2015 r., I SA/OI 338/15.
44. 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

1. Acosta P., *Promotion dynamics the Peter Principle: Incumbents vs. external hires*, „Labour Economics”, nr 17/2010.
2. Adamiec M., Kożusznik B., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Aktor-Kreator-Inspirator*, Kraków 2000.
3. Adamiecki K., *O nauce organizacji*, Warszawa 1985.
4. 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 3(34)/2013.
5. Armstrong M., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2007.
6. Armstrong M., Taylor S., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2016.
7. Armstrong M., *Wartościowanie stanowisk pracy: przestrzeganie zasady równej płacy w praktyce*, Warszawa 2008.
8. Armstrong M., *Zarządzanie wynagrodzeniami*, Warszawa 2015.
9. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzi*, Warszawa 2007.
10. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzi. Strategia i działanie*, Kraków 1996.
11. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2011.
12. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2015.

13. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi: strategia i działanie*, Kraków 1998.
14. Arnold J., Cooper C., Robertson I., *Work psychology: Understanding human behavior in the workplace*, London 2020.
15. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2019.
16. Balcerzyk R., Materac J., *The armed forces of the Republic of Poland as a model for organisations using outplacement*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie. Politechnika Śląska”, nr 148/2020.
17. Bańko M. i in. (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2014.
18. Baruk I., *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Warszawa 2006.
19. Batko R., (red.), *Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych projektowanie i wprowadzanie nowoczesnych metod i narzędzi zarządczych w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie*, Kraków 2011.
20. Bauer T., Erdogan B., Simon L., *Effective new employee socialization, meeting the challenge of human resource management: a communication perspective*, New York – London 2014.
21. Bauman Z., *Kultura jako praxis*, Warszawa 2012.
22. 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.
23. Beer M., Spector B., Lawrence P., Mills Q., Walton R., *Managing human assets*, New York 1984.
24. Bekesi C., Bekesi D., *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.
25. Bengtson V., Coleman P., Kirkwood T., *The Cambridge handbook of age and ageing*, Cambridge 2016.
26. Binda A., Fiszer H., Kozak Z., Leśnikowska-Marciniak M., Marciniak J., Szakiewicz I., *Meritum HR*, Warszawa 2018.
27. Boć J., (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
28. Bolesta-Kukuła K., *Świat organizacji*, [w:] Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie*, Warszawa 2003.

29. Borkowska S., *Skuteczne strategie wynagrodzeń - tworzenie i zastosowanie*, Warszawa 2012.
30. Borkowska S., *Strategie wynagrodzeń*, Kraków 2006.
31. 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 4 (23)/2021.
32. Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R., *Civil services in the Europe of fifteen, trends and new developments*, Maastricht 2001.
33. Boyko O., Mylenkova R., Otroschenko L., *Intercultural management in educational organizations*, „Perspektywy Kultury”, nr 2(29)/2020.
34. 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. S. Branch, *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.
35. Branowska A., *Proces doboru pracowników w przedsiębiorstwach - przegląd nowoczesnych i tradycyjnych metod selekcji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie”, nr 83/2021.
36. Breugh A., *Employee recruitment: Current knowledge and important areas for future research*, „Human Resource Management Review”, nr 18(3)/2008.
37. Burkiewicz Ł., Knap-Stefaniuk A., *Zarządzanie międzykulturowe jako wyzwanie dla współczesnych menedżerów – rozwijanie potencjału wielokulturowych zespołów*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie. Politechnika Śląska”, nr 130/2018.
38. Byars L., Rue L., *Human Resources Management*, Illinois 1987.
39. Cascio W., *Kalkulacja kosztów zasobów ludzkich*, Kraków 2001.
40. Cewińska J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w klubach sportowych non-profit w Polsce*, Łódź 2013.
41. Chmielecki M., *Rekrutacja z wykorzystaniem mediów społecznościowych – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu”, nr 4/2013.
42. Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy środkowo-wschodniej*, Kraków 2003.
43. Chraif M., *Work Psychology Treaty - Practical applications in organizations and human resources*, Bucharest 2013.

44. Cichoń S., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych. Samorzędy terytorialne – studia przypadków*, Częstochowa 2019.
45. Ciekankowski Z., Starczewski J., Wiśniewski J., *Błędy przełożonych w procesie oceniania pracowników*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania”, nr 3 (13)/2018.
46. Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Niewiadomski Z., (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
47. Coderre D., *Fraud analysis techniques using ACL*, Ontario 2009.
48. Cropanzano R., Weiss H., *Affective events theory. A theoretical discussion of the structure, causes, and consequences of affective experiences at work*, „Research in organizational behavior”, nr 18/1996.
49. Czajka Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012.
50. Czakon W., (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Warszawa 2016.
51. Czermiński A., Grzybowski M., Ficoń K., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Gdynia 1999.
52. Czermiński A., *Zarządzanie organizacjami*, Toruń 2002.
53. Czerwiński K., *Audyt wewnętrzny*, Warszawa 2005.
54. Darrat M., Babin B., Saleh A., *Get in Where You Fit In: How Realistic Job Previews Impact Salesperson Congruence and Satisfaction*, „Marketing Management Journal”, nr 2(31)/2021.
55. Davenport T., *Thinking for a Living: How to get better performance and results from knowledge workers*, Boston – Massachusetts 2005.
56. Davis J., *A formal interpretation of the theory of relative deprivation*, „Sociometry”, nr 4/1959.
57. Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.
58. Dąbrowska N., Kwaśniewski R., *Zasady nabywania prawa do nagród jubileuszowych przez pracowników samorządowych i ich oskładkowanie*, „Państwo–Prawo–Administracja”, nr 1(2)/2016.
59. DeBode J., Mossholder K., Walker A., *Fulfilling employee’s psychological contracts: organizational socialization’s role*, „Leadership & Organization, Development Journal”, nr 1 (38)/2017.

60. Den Dulk L., Groeneveld S., *Work–Life bBalance sSupport in the pPublic sSector in Europe*, „Review of Public Personnel Administration”, nr 4 (33)/2013.
61. Denzin N., *Sociological methods: a sourcebook*, London 1970.
62. Dębski D., *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw. Cz.2*, Warszawa 2007.
63. Długosz D., *Kadry w administracji publicznej*, [w:] Hausner J., (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2003.
64. Dobrowolski Z., *Ciągłość i zmiana: naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej: studium porównawcze*, Zielona Góra 2008.
65. Dobrowolski Z., *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów 2004.
66. Dobrowolski Z., Kościelniak J., *Najwyższa Izba Kontroli: kierunki zmian. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2019.
67. Dobrowolski Z., *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, Sulechów 2008.
68. Dobrowolski Z., *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Kraków 2017.
69. Dobrowolski Z., *Teoretyczne podstawy kontroli*, Zielona Góra 2003.
70. Dolot A., *Rola procesu rekrutacji pracowników w kształtowaniu wizerunku przedsiębiorstw*, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, nr 10/2014.
71. Domańska-Szaruga B., Bombiak E., *Współczesne wyzwania w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Siedlce 2019.
72. Domański H., *Prestiż*, Toruń 2012.
73. Drozdowski G., *Kształtowanie zatrudnienia w organizacjach publicznych*, „Studia Lubuskie”, nr 8/2012.
74. Duraj J., *Pojęcie controllingu i jego miejsce w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] J. Duraj (red.), *Controlling w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Płock–Łódź 2003.
75. Dworzecki Z., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi – w stronę paradygmatu organizacji uczącej się*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi”, nr 1/2001.
76. Dzieńdziora J., *Ocenianie pracowników. Ujęcie teoretyczne i praktyczne*, Sosnowiec 2016.
77. Dziuba D., *Gospodarki nasycone informacją i wiedzą, podstawy ekonomiki sektora informacyjnego*, Warszawa 2000.
78. Fayola H., *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zastosowaniu do państwa*, Poznań 1947.

79. Filipowicz G., *Zarządzanie kompetencjami. Perspektywa firmowa i osobista*, Warszawa 2019.
80. Flaszewska S., Zakrzewska-Bielawska A., *Struktura organizacyjna jako wsparcie dla procesu dzielenia się wiedzą w przedsiębiorstwie*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 2/2017.
81. Fowler A., *Managing Redundancy*, London 1999.
82. Frankfort-Nachmias C., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, przekł. E. Hornowska, Poznań 2001.
83. Fry R., Ronald W., *Zadawaj dobre pytania, zatrudniaj najlepszych ludzi*, Warszawa 2010.
84. Gadomska-Lila K., *Zarządzanie zasobami ludzkimi z perspektywy uniwersalistycznej i sytuacyjnej*, „Studia i prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 39/2015.
85. Gajda J., *Social and professional adaptation of employees as a main factor in shaping working conditions*, „Journal of US-China Public Administration”, nr 10(12)/2015.
86. 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*, Warszawa 2013.
87. Głowienka W., *Rola lidera w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie”, nr 1 (32)/2021.
88. Goleman D., *Inteligencja emocjonalna w praktyce*, Poznań 2007.
89. Golnau W., Kalinowski M., Litwin J., (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi: praca zbiorowa*, Warszawa 2012.
90. Golnau W., Kalinowski M., Litwin J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2004.
91. Górski D., Makowskiego K. i in.(red.), *Zarządzanie pracownikami: instrumenty polityki personalnej: praca zbiorowa*, Warszawa 2001.
92. Górski D., Marchewka K., Ryszka E., *Motywatory jako instrument kierowania kadrą bibliotek. Wyniki badań ankietowych w województwie śląskim*, „Zarządzanie Biblioteką”, nr 1/2019.
93. Górski D., *ABC samorządu terytorialnego: poradnik nie tylko dla radnych*, Warszawa 2006.
94. Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2015.
95. Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2022.

96. Grudzewski W., Hejduk I., *Metody projektowania systemów zarządzania*, Warszawa 2004.
97. Gruszczyński L., *Kwestionariusze w socjologii: budowa narzędzi do badań surveyowych*, Katowice 2003.
98. Hackett P., *Interview czyli rozmowa kwalifikacyjna*, Warszawa 1999.
99. Hall F., *Review of Organizational Entry: Recruitment, Selection, and Socialization of Newcomers*, „The Academy of Management Review”, nr 3(6)/1981.
100. Harper-Smith P., Derry S., *Zarządzanie projektami*, Warszawa 2012.
101. Hauk M., *Grywalizacja w rekrutacji – pytania sytuacyjne w formie gry jako pomysł na urozmaicenie procesów selekcji kandydatów*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 2(115)/2017.
102. Hohol M., *Osobowościowe korelaty kompetencji zawodowych w zarządzaniu zasobami ludzkimi ze szczególnym uwzględnieniem samokontroli emocjonalnej*, Kraków 2008.
103. Itrich-Drabarek J., Mroczyk K., *Samorządowa służba cywilna w Polsce – fakty i mity w świetle wyników badań*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4(34)/2015.
104. Ivancevich J., Glueck W., *Human resource management: Foundations of personnel*, Boston 1989.
105. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
106. Jamka B., *Dobór zewnętrzny i wewnętrzny pracowników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2001.
107. Jamka B., *HR na zakręcie. Zarządzanie przez pomiar czy aktywacja kreatywności?*, Warszawa 2019.
108. Janiak A., Kolemba A., Śmietanka J., *Konkurencyjność przedsiębiorstw i źródła przewagi konkurencyjnej: monografia*, Wrocław 2017.
109. Jedynak P., *Fluktuacja pracowników a ryzyko zarządzania wiedzą w organizacji*, „Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 1 (1) /2008.
110. Jędrych E., (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi dla menedżerów średniego szczebla*, Kraków 2007.
111. Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej*, Łódź 1995.
112. Jonkisz A., Niebrój L., (red.), *Metodologiczne podstawy badań naukowych w medycynie z elementami ogólnej metodologii nauk*, Katowice 2010.

113. Jonkisz L., Niebroja L., *Metodologiczne podstawy badań naukowych w medycynie z elementami ogólnej metodologii nauk*, Katowice 2010.
114. Kałużny S., *Kontrola w banku: poradnik dla kontrolerów oraz kadry kierowniczej*, Warszawa 1995.
115. Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
116. Kałużny S., *Leksykon kontroli*, Warszawa 2002.
117. Kałużny S., *Skuteczne kierowanie przedsiębiorstwem: techniki osiągnięcia sukcesu*, Warszawa 1996.
118. Kałużny S., Szczepaniak J., *Zarys kontroli państwowej w Polsce. Geneza i funkcjonowanie podstawowych organów*, Warszawa 2008 [za:] Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
119. Kałużny S., Zawadzak T., *Kontrola gospodarcza w jednostkach budżetowych*, Warszawa 1999.
120. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Standardy kontroli w administracji rządowej*, Warszawa 2012.
121. Karna W., *Kompetencje menedżera publicznego a działania podejmowane w obszarze zasobów ludzkich w organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 169/2013.
122. Karna W., *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Kraków 2011.
123. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją: zarys teorii i praktyki*, Warszawa 1998.
124. Kisielnicki J., *Zarządzanie: jak zarządzać i być zarządzanym*, Warszawa 2008.
125. Klimczuk-Kochańska M., Klimczuk A., *Outplacement jako sposób ochrony kompetencji pracowników organizacji w warunkach zmiennego otoczenia*, [w:] Fimińska-Banaszyk R., *Współczesne problemy zarządzania - dylematy i propozycje rozwiązań*, Konin 2014.
126. Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, Warszawa 2007.
127. Kmak M., *Kontrola administracji publicznej: ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus (Łódź)”, nr 13/2018.
128. Komunikat Prezesa GUS z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2019 r. (M. P. poz. 174).
129. Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2017 r. (M. P. poz. 187).

130. Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2020 r. (M. P. poz. 137).
131. Konecki K., Chomczyński P., (red.), *Zarządzanie organizacjami. Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi*, Łódź 2007.
132. Konecki K., *Zarządzanie organizacjami. Organizacja jako proces*, Łódź 2007.
133. Kopertyńska M., *Motywowanie pracowników: teoria i praktyka*, Warszawa 2009.
134. Kostera M., Kownacki S., *Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji*, [w:] Koźmiński A., Piotrowski W., (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000.
135. Kot J., *Działalność szkoleniowa i informacyjna regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] Cybulski B., Srocki S., (red.), *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993-2003*, Wrocław 2003.
136. Kowalik W., Kusio T. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi: wybrane funkcje i zagadnienia*, Kraków 2020.
137. Koziół L., *Motywacja w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa 2006.
138. Koziół L., Piechnik-Kurdziel A., Kopeć J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
139. Kozłowski W., *Motywowanie pracowników w organizacji*, Warszawa 2021.
140. Kozłowski W., *Zarządzanie motywacją pracowników*, Warszawa 2022.
141. Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010.
142. Koźmiński A., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.
143. Kożuch B., *Kompetencje menedżerów w organizacjach publicznych: Teoria i praktyka zarządzania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 115/2010.
144. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, *Przewodnik stosowania międzynarodowych standardów rewizji finansowej w badaniu małych i średnich jednostek, tom 2 Wskazówki praktyczne*, Warszawa 2011.
145. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie jubileuszowe KRRIO 25 lat regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2018.
146. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022.

147. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, Warszawa 2021.
148. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, Warszawa 2020.
149. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*, Warszawa 2019.
150. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku*, Warszawa 2018.
151. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Warszawa 2017.
152. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, Warszawa 2016.
153. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku*, Warszawa 2015.
154. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Warszawa 2014.
155. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Warszawa 2013.
156. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Warszawa 2012.

157. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku*, Warszawa 2011.
158. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku*, Warszawa 2010.
159. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 roku*, Warszawa 2009.
160. Křižánková M., *Regionalna izba obrachunkowa*, Brno 2017.
161. Kroeber A., Kluckhohn C., *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Cambridge 1952.
162. Król A., Kacprzak M., (red.), *Kapitał ludzki kreatorem sukcesu współczesnych organizacji*, Warszawa 2019.
163. Król H., Ludwicyński A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2014.
164. Król H., Ludwicyński A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2007.
165. Król H., Ludwicyński A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa 2019.
166. Król M., Warzecha A., Zieliński M., (red.), *Funkcja personalna w przedsiębiorstwie: zakres, pomiar realizacji, uwarunkowania*, Warszawa 2018.
167. Kubot Z., *Premiowanie pracowników zakładów opieki zdrowotnej*, Wrocław 2002.
168. Kuc B., *Kontrola w systemie zarządzania*, Warszawa 1987.
169. Kuc B., *Raport o stanie kontroli w Polsce*, Warszawa 2002.
170. Kuc R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009.
171. Kuc R., *Kontrola menadżerska. Przełamywanie barier*, Warszawa 2001.
172. Kuc R., *Zarządzanie doskonałe*, Warszawa 2000.
173. Kulpa W., *Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Szczechowicz H., (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Włocławek 2015.
174. Kurcz I., Skarżyńskiej K., Reber A., (red.), *Słownik psychologii*, Warszawa 2002.

175. Kurkowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000.
176. Kurowski L., Sochacka-Krysiakowa H., *Kontrola finansowa*, Warszawa 1968.
177. Lachiewicz W., *Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie*, Kraków 2014.
178. Lee C., Liu J., Rousseau D., Hui C., Chen Z., *Inducements, contributions, and fulfillment in new employee psychological contracts*, „Human Resource Management”, nr 2(50)/2011.
179. Leleń A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi przedsiębiorstwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”, nr 2/2010.
180. Lewandowski M., *System zarządzania jakością według ISO 9001: 2008: wdrażanie i organizacja*, Warszawa 2010.
181. Lewicka D., *Zarządzanie kapitałem ludzkim a zaangażowanie pracowników*, Warszawa 2019.
182. Lewicka D., *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach: metody, narzędzia, mierniki*, Warszawa 2010.
183. Listwan T., (red.), *Słownik zarządzania kadrami*, Warszawa 2005.
184. Listwan T., (red.), *Zarządzanie kadrami*, Warszawa 2006.
185. Listwan T., (red.), *Zarządzanie kadrami*, Warszawa, 2000.
186. Listwan T., *Modele i składniki strategicznego zarządzania kadrami*, [w:] Bańka W., (red.), *Zarządzanie potencjałem społecznym w nowoczesnej organizacji*, Płock 2005.
187. Longenecker C., *Coaching for better results: key practices of high performance leaders*, „Industrial and Commercial Training”, nr 1 (42)/2010.
188. 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.
189. Louart P., *Kierowanie personelem w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1995.
190. Lundy O., Cowling A., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2000.
191. Lutyńska K., *Surveye w Polsce: spojrzenie socjologiczno-antropologiczne (wybrane zagadnienia)*, Warszawa 1993.
192. Machaczka J., *Podstawy zarządzania*, Kraków 2001.
193. Machaj I., *Małe struktury społeczne*, Lublin 2004.

194. Majchrowska G., Tomkiewicz K., *Funkcja kontrolna/wystąpienia pokontrolne Regionalnych Izb Obrachunkowych – analiza danych*, „Dokonania Młodych Naukowców”, nr 4/2014.
195. Majchrowska G., Tomkiewicz K., *Zadania i funkcje Regionalnych Izb Obrachunkowych – ujęcie empiryczno-teoretyczne*, „Dokonania Młodych Naukowców”, nr 5/2014.
196. Majchrzak B., *Analiza pracy regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych*, Warszawa 2018.
197. Malikowski M., Niezgoda M., *Badania empiryczne w socjologii: wybór tekstów. T. 1*, Tycczyn 1997.
198. Manganeli R., Klein M., *Reengineering. Metoda usprawniania organizacji*, Warszawa 1998.
199. Manus T., Graham M., *Creating a Total Rewards Strategy*, New York 2003.
200. Marciniak J., *Optymalizacja zatrudnienia, wynagrodzeń i struktur organizacyjnych*, Warszawa 2020.
201. Marecki J., *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Warszawa 1989.
202. Marody M., Batorski D., i in. (red.), *Wymiary życia społecznego: Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2009.
203. Maslow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006.
204. Mayntz R., Holm K., Hübner P., *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, Warszawa 1985.
205. Mazuryk M., Drobny W., Zuzankiewicz P., (red.), *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych: komentarz*, Warszawa 2012.
206. 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.
207. Miaskowska-Daszkiewicz K., Pal R., (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Stalowa Wola 2008.
208. Michalski T., *Statystyka*, Warszawa 2004.
209. Mierzwa M., *Rola Skarbnika w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, nr 41/2019.
210. Miłkuła B., *Koncepcja organizacji uczącej się*, „Prace Naukowe. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie”, nr 4/2000.

211. Mikułowski W., *Sprawna służba publiczna jako instrument rządzenia państwem*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1/2003.
212. Miles R., *Human relations or human resources?*, „Harvard Business Review”, nr 4 (43)/1965.
213. Milkovich T., Newman M., Gerhart B., *Compensation*, Singapur 2011.
214. 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.
215. Monika J., Magdalena K., *Employees' adaptation as a critical element of human resources management – a case study*, „Organization & Management: Scientific Quarterly”, nr 4 (40)/2017.
216. Mroczka K., *Wpływ polityki zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej na funkcjonowanie państwa*, Warszawa 2014.
217. Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku*, Warszawa 2022.
218. Najwyższa Izba Kontroli, *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*, Warszawa 2009.
219. 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*, druki ulotne, Warszawa 2021.
220. Nejman Ż., *Metodyka modelowania systemów motywacji pracowników na przykładzie produkcyjnych firm rodzinnych*, Poznań 2019.
221. Nęcka K., *Polityka kadrowa w inspekcji sanitarnej*, Kraków 2012.
222. Nieckarz Z., *Psychologia motywacji w organizacji*, Warszawa 2011.
223. Nowakowska A., *Fluktuacja kadr i sposoby jej optymalizacji*, [w:] Korndons R., Ruciński J., Struk O., (red.), *Rozwój społeczności międzynarodowej: przeszłość oraz nowe wyzwania*, Lwów 2015.
224. Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Kraków 2007.
225. Obłój K., *Strategia organizacji*, Warszawa 2007.
226. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
227. Oczkowska R., Bukowska U., *Rozwój zasobów ludzkich w organizacji*, Warszawa 2014.

228. Ofiarski Z., Ofiarska M., *Opinia jako forma działania regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] Małecko J., Hauser R., Janku Z., *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organu nadzoru i kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań 2007.
229. Olczak A., Kołodziejczyk-Olczak I., (red.), *Leksykon zarządzania*, Łódź 2005.
230. Oleksyn T., *Praca i płaca w zarządzaniu*, Warszawa 2001.
231. Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, Kraków 2014.
232. Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, Kraków 2017.
233. Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji: kanony, realia, kontrowersje*, Kraków 2008.
234. Osborne S., *Public management research over the decades: What are we writing about?*, „Public Management Review”, nr 2(19)/2017.
235. Pawlak Z., *Personalna funkcja firmy: procesy i procedury kadrowe*, Warszawa 2003.
236. Perry J., Engbers J., Jun S., *Back to the fFuture? Performance-rRelated pPay, eEmpirical rResearch, and the pPerils of pPersistence*, „Public Administration Review”, nr 69 (1)/2009.
237. Peters B., *The Future of Governing*, Kansas 1996.
238. Pfeffer J., *Competitive aAdvantage through pPeople: Unleashing the pPower of the wWork fForce*, Boston 1994.
239. 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 Lublin”, nr 5/2020.
240. Płoskonka J., Matuszewska E., Szeżyńska-Maćkowiak K., *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki - ISSAI 3000*, Warszawa 2009.
241. Poczowski A., *Międzynarodowe zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2003.
242. Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi, strategie-procesy-metody*, Warszawa 2003.
243. Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2007.
244. Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wrocław - Kraków 1996.
245. Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Kraków 1998.
246. Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi: koncepcje, praktyki, wyzwania*, Warszawa 2018.

247. Poels F., *Wartościowanie stanowisk pracy i strategie wynagrodzeń: jak wprowadzać efektywny system*, Kraków 2002.
248. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
249. Pszczołowski T., *Prakseologiczna teoria ocen*, „Prakseologia”, nr 24/1968.
250. Rodzik K., *Nowoczesny nabór i employer branding w administracji publicznej*, Wrocław 2021.
251. Rola Z. i in., *Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządowych: testy kontroli: materiały szkoleniowe*, Lublin 2002.
252. Romański R., *Dekalog +1 poprawnego kierowania*, Warszawa 2007.
253. Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa 2012.
254. Różańska-Bińczyk I., *Menedżer publiczny i jego rola w zarządzaniu zasobami ludzkimi w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego*, „E-mentor”, nr 4(71)/2017.
255. Różańska-Bińczyk I., *Transfer dobrych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi z biznesu do jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2018.
256. Salachna J., *Istota, zakres oraz funkcje działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
257. Salachna J., *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne”, nr 10/2010.
258. Schlebusch S., Roodt G., *Assessment centres: unlocking people potential for growth*, South Africa 2020.
259. Schroeder J., *Międzynarodowe zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań 2010.
260. Schwarz G., Eva N., Newman A., *Can public leadership increase public service motivation and job performance?* „Public Administration Review”, nr 4(80)/2020.
261. Sedlak P., *Możliwość kształtowania percepcji korzyści z pracy w procesie motywowania pracowników*, Kraków 2015.
262. Sekuła Z., *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Warszawa 2010.
263. Sekuła Z., *Struktury wynagradzania pracowników*, Warszawa 2013.
264. Senge P., *Piąta dyscyplina: teoria i praktyka organizacji uczących się*, Warszawa 2012.
265. Shields J., *Managing Employee Performance and Reward*, Cambridge 2020.

266. Sidor-Rządkowska M., *Kompetencyjne systemy ocen pracowników: przygotowanie, wdrażanie i integrowanie z innymi systemami ZZL*, Warszawa 2020.
267. Sidor-Rządkowska M., *Kształtowanie nowoczesnych systemów ocen pracowników*, Warszawa 2016.
268. Sidor-Rządkowska M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej: ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Warszawa 2013.
269. 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.
270. Sidor-Rządkowska M., *Zwolnienia pracowników a polityka personalna firmy*, Warszawa 2020.
271. Skibiński A., *Pozycja ustrojowa i zadania regionalnych izb obrachunkowych w systemie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym*, Sulechów 2006.
272. Skrzypek E., Cisek M., (red.), *Kapitał relacji jako element kapitału intelektualnego*, Warszawa 2009.
273. Sokołowski J., *Mobilność zasobów ludzkich w przedsiębiorstwie*, [w:] Sułkowski Ł., Sokołowski J., (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Łódź 2013.
274. 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.
275. Stabryła A., *Zarządzanie rozwojem firmy*, Kraków 1995.
276. Stanciu S., Lonescu M., Leovaridis C., Stănescu D., *Human resource management*, Bukareszt 2003.
277. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
278. Steward D., *Praktyka kierowania*, Warszawa 2002.
279. Storczyński J., *Nadzór Regionalnej Izby Obrachunkowej nad działalnością samorządu terytorialnego*, Katowice 2003.
280. Strzelecki J., *Kontrola administracji publicznej: zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Płock 2003.
281. Sułkowski Ł., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Łódź 2001.
282. Szaban J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*, Warszawa 2011.

283. Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2008.
284. Szałkowski A., *Rozwój personelu*, Kraków 2002.
285. Szczepańska K., Bugdol M., *Podstawy zarządzania procesami*, Kraków 2016.
286. Sześciło D., (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
287. Szewczyk H., *Zatrudnienie w służbie cywilnej: monografia*, Katowice 2006.
288. Szostak R., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych – charakterystyka ogólna*, „Kontrola państwowa”, nr 5/2010.
289. Szpitalak M., Polczyk R., *Samoocena: geneza, struktura, funkcje i metody pomiaru*, Kraków 2015.
290. Szpor G., *Kontrola administracji*, [w:] Niewiadomski Z., (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
291. Sztompka P., *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
292. Sztompka P., Kucia M. (red.), *Socjologia: lektury*, Kraków 2005.
293. Szymanowska A., *Marketing personalny w zarządzaniu zasobami ludzkimi w handlu detalicznym*, Poznań 2009.
294. Świerzyński R., *Rozmowa kwalifikacyjna. Jak wybrać najlepszych kandydatów?*, Gdańsk 2000.
295. Tichy N., Fombrun Ch., Devanna M., *Strategic human resource management*, “Sloan Management Review”, nr 2/1982.
296. Tomaszewska R. (red.), *Sekrety organizacji. Barwy codzienności*, Bydgoszcz 2019.
297. Tomkiewicz K., *Human Resource in a Regional Chamber of Audit – tasks of bodies in the Chamber*, „Dokowania Młodych Naukowców”, nr 2/2014 nr 3.
298. Tomkiewicz K., *Humanistyczne funkcje kontroli w zarządzaniu na przykładzie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Warszawskiej im. Marii Skłodowskiej-Curie”, nr 3 (57)/2017.
299. Tomkiewicz K., *Kryteria ocen kontrolnych na przykładach Regionalnych Izb Obrachunkowych*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Warszawskiej im. Marii Skłodowskiej-Curie”, nr 4(58)/2017.
300. Turner J., *Struktura teorii socjologicznej*, Warszawa 2008.
301. 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.
302. Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*. Warszawa 2008.
303. 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.
304. Walczak P., *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych – stan obecny i perspektywy przekształceń*, [w:] Krawczyk R., Stec M., *Samorząd - Finanse - Nadzór i kontrola: XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2013.
305. Waligóra Ł., *Zarządzanie różnorodnością w organizacjach. Prezentacja wybranych praktyk*, „Studia Ekonomiczne”, nr 348/2018.
306. Wąsowska R., *Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2019.
307. Webera M., *The theory of social and economic organization*, New York 1947.
308. Weiss E., (red.), *Podstawy i metody zarządzania*, Warszawa 2008.
309. Wiernek B., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2001.
310. Wierzbicki K., *Kontrola wewnętrzna w podstawowych jednostkach gospodarczych: poradnik organizacyjno-metodyczny*, Zielona Góra 1998.
311. Wiśniewski J., *Miejsce kapitału ludzkiego w organizacji*, „Nowoczesne systemy zarządzania”, nr 1 (12)/2017.
312. Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, *Selekcja i rekrutacja. Przegląd stosowanych metod i narzędzi*, Warszawa 2016.
313. Wojtaszczyk K., *Zarządzanie różnorodnością w kontekście odmiennych zachowań zdrowotnych pracowników*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów”, nr 1(47)/2018.
314. Wołoszyn - Kądziołka D., *Trzynastka: dodatkowe wynagrodzenie roczne*, Warszawa 2013.
315. Woźniak H., *Zastosowanie skali pomiarowej PSM (Public Service Motivation) do oceny motywacji ankietowanych*, „Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie”, nr 12/2018.
316. Woźniak J., *Rekrutacja: teoria i praktyka*, Warszawa 2013.

317. Woźniak J., *Współczesne systemy motywacyjne*, Warszawa 2012.
318. 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.
319. Zacharko L., *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, [w:] Ziółkowska A., Gronkiewicz A., *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016.
320. 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.
321. Zając Cz., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań 2007.
322. Zbierowski P., *Paradoks efektów przedsiębiorczości: satysfakcja i work-life balance*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 419/2016.
323. Zieliński W., *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi”, nr 3-4 /2010.
324. Zieliński W., *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 6 /2010.
325. 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.
326. Żuchowski I., *Zarządzanie zasobami ludzkimi (istota i uwarunkowania, komponenty, specyfika)*, Ostrołęka 2021.

Źródła internetowe

1. Bieryło M., *Rekrutacja i adaptacja nowych pracowników - ComputerLand SA, ABC*. <https://sip.lex.pl/#/publication/151073639?cm=DOCUMENT>, (dostęp: 2022-03-31).
2. Cieślak J., *Ukarac dyrektora Słowackiego za „Dziady” i Peszek*:
3. Dąbrowska E., *Czy kontroler Regionalnej Izby Obrachunkowej ma prawo żądać okazania całej teczki akt osobowych pracowników?*, <https://qas.wolterskluwer.pl/Search/Advanced>, (dostęp: 2022-01-21).
4. Departament Strategii Najwyższej Izby Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022r*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27772.pdf>, (dostęp: 2021-01-27).

5. eSelektio, Badanie procesów rekrutacji,
http://www.outsourcingportal.eu/pl/userfiles/image/raporty/2013/12_grudzien/05/Badanie_rekrutacji.pdf, (dostęp: 2021-11-26).
6. Figurski P., Sidorowicz J., *Nagrania z udziałem szefa regionalnej izby obrachunkowej. "Wyśle najslabszego kontrolera, jakiego znajde"*, <https://wiadomosci.onet.pl/krakow/tasmy-z-szefem-regionalnej-izby-obrachunkowej-wysle-najslabszego-kontrolera/q7ghjx5>, (dostęp: 2023-01-13).
7. Forum Regionalnych Izby Obrachunkowych, *Ogłoszenie o badaniach*, <http://archiwum.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=phpBB2&file=index>, (dostęp: 2021-12-23).
8. Główny Urząd Statyczny, *Graficzna prezentacja danych statycznych*, https://stat.gov.pl/gfx/portalinformacyjny/userfiles/_public/wspolpraca_rozwojowa/graficzna_prezentacja_danych_stat.pdf, (dostęp: 2022-01-06).
9. Główny Urząd Statystyczny, *Baza wiedzy*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy>, (dostęp: 2023-01-13).
10. Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny Nr 3/2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-32021,4,110.html>, (dostęp: 2022-03-18).
11. Harasim W., *Zarządzanie zasobami ludzkimi i kapitałem ludzkim*, http://www.wsp.pl/file/1191_452254609.pdf, (dostęp: 2023-10-01).
https://g10.infor.pl/p/_files/321000/1_obowiazki_glownego_ksiegowego_i_odpowiedzialnosc_za_naruszenie_dyscypliny_finansow_publicznych.pdf, (dostęp: 2022-07-02).
<https://www.rp.pl/polityka/art35680531-ukarac-dyrektora-slowackiego-za-dziady-i-peszek>, (dostęp: 2023-01-13).
12. INFOR.PL, *Obowiązki głównego księgowego i odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*:
13. INFOR.PL, *Specjalne dodatki motywacyjne dla pracowników budżetówki*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/kadry-i-place/wynagrodzenia/5360636,Specjalne-dodatki-motywacyjne-dla-pracownikow-budzetowki.html>, (dostęp: 2022-01-29).
14. Jacko J., *W jaki sposób uzasadniamy normy oceny w etyce biznesu/zarządzania*
http://jacko.econ.uj.edu.pl/Start/MoralnoscZarzadzania/O_StartMoralnoscZarzadzania.htm, (dostęp: 2018-02-05).

15. 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=2ahUKEwjImJua2on3AhXPplsKHSxfAWQQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachmen t%2F4d645128-6464-46e5-8bb5-584fd18af7a2&usg=AOvVaw2Q9PwAD4GNypKHluHgjj5z>, (dostęp: 2022-04-08).
16. Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowej, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej (nr 103) z dnia 28 października 2021 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyny.xsp>, (dostęp 2022-01-21).
17. Kancelaria Senat 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 2021-01-16).
18. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *O KRRIO*, <https://rio.gov.pl/58/o-krrio.html>, (dostęp: 2022-07-02).
19. 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: 2013-03-21).
20. 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: 2019-02-25).
21. Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24687.pdf>, (dostęp: 2022-01-27).
22. Niezgódka-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: 2019-02-25).

23. Pilarski R., *Sprawozdanie Rb-N jednostek sektora finansów publicznych*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-sprawozdanie-rb-n-jednostek-sektora-finansow-publicznych>, (dostęp: 2022-04-22).
24. 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: 2022-02-19).
25. Radwan A., *Kolejny dodatek dzieli urzędników. Mogą otrzymać nawet kilka tysięcy złotych*, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8297272,specjalny-dodatek-motywacyjny.html>, (dostęp: 2022-01-29).
26. 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: 2022-07-02).
27. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku, <http://bip.gdansk.rio.gov.pl/?c=249>, (dostęp: 2022-07-02).
28. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, <http://www.krakow.rio.gov.pl/>, (dostęp: 2022-07-02).
29. 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: 2022-07-02).
30. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, *Struktura organizacyjna izby*, <http://www.krakow.rio.gov.pl/>, (dostęp: 2022-07-02).
31. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, *Biuletyn informacji publicznej – ogłoszenia o naborze*, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/?c=994>, (dostęp: 2012-12-25).
32. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, *Biuletyn informacji publicznej – ogłoszenia o naborze*, <https://bip.poznan.rio.gov.pl/?c=994>, (dostęp: 2012-12-25).
33. 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: 2022-03-30).
34. Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, *Działalność opiniodawcza*, <http://www.zielonagora.rio.gov.pl/strona.php?id=17>, (dostęp: 2022-07-02).

35. Regulamin Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, <https://rioolsztyn.bip.net.pl/?a=633>, (dostęp: 2022-07-02).
36. 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: 2023-01-13).
37. 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: 2022-07-22).

Spis rysunków

RYSUNEK 1. ELEMENTY PLANOWANIA ZATRUDNIENIA	28
RYSUNEK 2. RODZAJE BODŹCÓW DŁUGOTERMINOWYCH	40
RYSUNEK 3. ZZL W KONTEKŚCIE STRATEGII I STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ ORAZ CYKL ZASOBÓW LUDZKICH W MODELU MICHIGAN	55
RYSUNEK 4. HARWARDZKI MODEL ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI	57
RYSUNEK 5. ETAPY PROCESU KONTROLI	75
RYSUNEK 6. STRUKTURA ORGANIZACYJNA IZB (PRZYKŁADOWY SCHEMAT ORGANIZACYJNY IZBY)	123

Spis tabel

TABELA 1A. RÓŻNICE MIĘDZY MODELEM MICHIGAN A MODELEM HARWARDZKIM.....	58
TABELA 2. RÓŻNICE MIĘDZY MODELEM SITA A MODELEM KAPITAŁU LUDZKIEGO.....	63
TABELA 3. WYKAZ RIO, ICH SIEDZIB, LICZBY CZŁONKÓW KOLEGIUM ORAZ TERYTORIALNEGO ZASIĘGU DZIAŁANIA IZB	91
TABELA 4. ZAKRES ZADAŃ WYDZIAŁU KONTROLI GOSPODARKI FINANSOWEJ	99
TABELA 5. KONTROLE PRZEPROWADZONE W 2021 R. WEDŁUG ICH RODZAJÓW ORAZ PODMIOTÓW OBJĘTYCH KONTROLĄ.....	105
TABELA 6. ZESTAWIENIE LICZBY NIEPRAWIDŁOWOŚCI, PRZYPADAJĄCYCH NA JEDNĄ KONTROLĘ WEDŁUG TYPU JEDNOSTKI KONTROLOWANEJ ORAZ RODZAJU KONTROLI W 2021 R.	106
TABELA 7. LICZBA NIEPRAWIDŁOWOŚCI STWIERDZONYCH W WYNIKU KONTROLI RIO W LATACH 2017-2021	110
TABELA 8 ZAWIADOMIENIA, WNIOSKI I SYGNALIZACJE DO INNYCH ORGANÓW W LATACH 2020-2021.....	111
TABELA 9 KORZYŚCI FINANSOWE UZYSKANE W WYNIKU USTALEŃ KONTROLNYCH W 2021 R. (W TYS. Zł)	113
TABELA 10 WYKORZYSTANIE OPROGRAMOWANIA ACL W CZYNNOŚCIACH KONTROLNYCH W 2021 R.	119
TABELA 11 LICZBA UDOSTĘPNIONYCH REGULAMINÓW I SCHEMATÓW ORGANIZACYJNYCH W REGIONALNYCH IZBACH OBRACHUNKOWYCH	122
TABELA 12. PROFIL RESPONDENTA BIORĄCEGO UDZIAŁ W BADANIU ANKIETOWYM	140
TABELA 13 LICZBA INSPEKTORÓW ZATRUDNIONYCH W WYDZIAŁACH GOSPODARKI FINANSOWEJ	142
TABELA 14 MODEL ZAMKNIĘTY I OTWARTY W ZESTAWIENIU Z POLITYKĄ KADROWĄ W RIO	146
TABELA 15. WALORY I MANKAMENTY REKRUTACJI ENDOGENNEJ	150
TABELA 16. LICZBA POSTĘPOWAŃ KWALIFIKACYJNYCH NA STANOWISKA KONTROLERSKIE A LICZBA KANDYDATÓW W RIO X,Y,Z W LATACH 2019-2021 R.	151
TABELA 17. WADY I ZALETY ROZMÓW KWALIFIKACYJNYCH.....	162
TABELA 18. RODZAJE MECHANIZMÓW PRAKTYK ZZL W RIO	166
TABELA 19. FORMULARZ OCENY ADAPTACJI ZAWODOWEJ KONTROLERA	191
TABELA 20. ZASADY WYNAGRADZANIA PRACOWNIKÓW RIO.....	194
TABELA 21. TABELA ZASZEREGOWANIA STANOWISK W RIO DO POSZCZEGÓLNYCH KATEGORII	197
TABELA 22. MIESIĘCZNE STAWKI WYNAGRODZENIA ZASADNICZEGO W ROKU 2004 I 2023	201
TABELA 23. WYMAGANY STAŻ PRACY A WYSOKOŚĆ NAGRÓD JUBILEUSZOWYCH W RIO	204
TABELA 24. PROCENTOWE STAWKI DODATKU FUNKCYJNEGO	208
TABELA 25. RODZAJE STAŁYCH DODATKÓW I ŚWIADCZEŃ PRZYSŁUGUJĄCYCH INSPEKTOROM RIO	211
TABELA 26. ŚREDNIA WYSOKOŚĆ WYNAGRODZENIA Z PODZIAŁEM NA GRUPY ZAWODOWE W RIO	221
TABELA 27. WARTOŚĆ MOTYWACYJNA SKŁADNIKÓW WYNAGRODZENIA W SKALI OD 1 DO 2.....	228
TABELA 28. WARTOŚĆ MOTYWACYJNA SKŁADNIKÓW WYNAGRODZENIA W SKALI OD 4 DO 5.....	229
TABELA 29. UBIEGANIE SIĘ O ZMIANĘ PRACY W CIĄGU 3 OSTATNICH LAT PRZEZ INSPEKTORÓW RIO	234
TABELA 30. WYNAGRODZENIA OSOBOWE PRACOWNIKÓW NIK W 2022R. (W TYS. Zł BRUTTO).....	235
TABELA 31. FLUKTUACJI PRACOWNIKÓW W RIO	238
TABELA 32. PROFIL KANDYDATA NA INSPEKTORA DO RIO	241

TABELA 33. STRUKTURA ORGANIZACJI ZE WZGLĘDU NA WYBRANE ZMIENNE SPOŁECZNO-ORGANIZACYJNE W RIO „Z”	243
TABELA 34. TRÓJCZŁONOWA SEGMENTACJA INSPEKTORÓW KONTROLI W RIO STOSOWANA PRZEZ CZĘŚĆ PREZESÓW IZB – CZĘŚĆ I/II	247
TABELA 35. EGZEMPLIFIKACJA KOSZTO-ZALECENIA W RIO	249
TABELA 36. TRÓJCZŁONOWA SEGMENTACJA INSPEKTORÓW KONTROLI W RIO STOSOWANA PRZEZ CZĘŚĆ PREZESÓW IZB – CZĘŚĆ II/II	251
TABELA 37. CYTATY RESPONDENTÓW NA TEMAT KULTURY OSOBISTEJ INSPEKTORÓW KONTROLI RIO	265

Spis wykresów

WYKRES 1. WIEK RESPONDENTÓW BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU SONDAŻOWYM	135
WYKRES 2. RODZAJ WYKSZTAŁCENIA RESPONDENTÓW BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU SONDAŻOWYM	136
WYKRES 3. RODZAJ STANOWISKA ZAJMOWANEGO PRZEZ RESPONDENTÓW BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU SONDAŻOWYM.....	137
WYKRES 4. ŁĄCZNY STAŻ PRACY RESPONDENTÓW BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU SONDAŻOWYM	138
WYKRES 5. PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE WYNAGRODZENIE BRUTTO RESPONDENTÓW BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU SONDAŻOWYM	138
WYKRES 6. MIEJSCE PRACY RESPONDENTÓW BIORĄCYCH UDZIAŁ W BADANIU SONDAŻOWYM	139
WYKRES 7. SPOSOBY POZYSKANIA INFORMACJI O WAKATACH NA STANOWISKO INSPEKTORA	154
WYKRES 8. RODZAJE TECHNIK WYKORZYSTANYCH W PROCESIE REKRUTACJI	156
WYKRES 9. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ADAPTACJĘ POCZĄTKUJĄCEGO INSPEKTORA KONTROLI	171
WYKRES 10. DŁUGOŚĆ PROCESU ADAPTACJI INSPEKTORA KONTROLI	174
WYKRES 11. SPOSOBY WDROŻENIA NOWEGO PRACOWNIKA NA STANOWISKO MŁODSZEGO INSPEKTORA KONTROLI	182
WYKRES 12. CZY PROCES ADAPTACJI PRZYGOTOWAŁ RESPONDENTÓW DO PEŁNIENIA OBOWIĄZKÓW NA ZAJMOWANYM STANOWISKU?.....	184
WYKRES 13. WARTOŚĆ MOTYWACYJNA PŁACY ZASADNICZEJ.....	196
WYKRES 14. WARTOŚĆ MOTYWACYJNA DODATKU ZA WIELOLETNIĄ PRACĘ	203
WYKRES 15. WARTOŚĆ MOTYWACYJNA NAGRODY JUBILEUSZOWEJ	205
WYKRES 16. WARTOŚĆ MOTYWACYJNA DODATKU SŁUŻBOWEGO	206
WYKRES 17. WARTOŚĆ MOTYWACYJNA DODATKU FUNKCYJNEGO	209
WYKRES 18. CO JEST NAJWAŻNIEJSZE W PRACY?	213
WYKRES 19. SPRAWIEDLIWOŚĆ PRYZNAWANIA NAGRÓD INSPEKTOROM	216
WYKRES 20. WARTOŚĆ MOTYWACYJNA NAGRODY	217
WYKRES 21. WYSTĘPOWANIE REGULAMINÓW PREMIOWANIA	219
WYKRES 22. DO JAKICH INSTYTUCJI APLIKOWALI INSPEKTORZY W CIĄGU TRZECH OSTATNICH LAT	236
WYKRES 23. O ILE WIĘKSZA STAWKA WYNAGRODZENIA ZMOTYWOWAŁABY DO ZMIANY PRACY (KWOTY NETTO).....	237

Załącznik nr 1 Dyspozycje do wywiadów z prezesami RIO

Szanowni Państwo!

Jestem doktorantem Akademii Ignatianum w Krakowie. Raport z wyników badań posłuży mi wyjątkownie do napisania niepublikowanej pracy doktorskiej. Wywiad ma charakter anonimowy.

1. Czy rozesłali Państwo ankiety do inspektorów RIO?

- a. Tak
- b. Nie
- c. Nie wiem

2. Jak wygląda kształtowanie polityki kadrowej w RIO?

3. Kto ma główny wpływ na kształt polityki kadrowej w RIO w odniesieniu do inspektorów?

4. Czy w RIO prowadzona jest spójna polityka kadrowa (rekrutacyjna, adaptacyjna, szkoleniowa, ocen okresowych, awansowania, systemu motywacyjnego, wynagrodzeń)?

Rekrutacja, selekcja, derekrutacja

5. Kto jest odpowiedzialny za rekrutację i selekcję kandydatów na inspektorów kontroli?

- a. prezes izby
- b. zastępca prezesa
- c. naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej
- d. inne osoby w izbie
- e. nie wiem
- f. Inne:

6. Jakie wykorzystujecie Państwo kanały komunikacji w celu pozyskania kandydatów na inspektora kontroli?

- a. pytamy osoby pracujące w RIO
- b. pytamy inne osoby niepracujące w RIO
- c. media (radio, prasa, telewizja)
- d. tablica ogłoszeń
- e. urząd pracy
- f. Internet (umieszczanie ogłoszeń na stronie izby)
- g. Internet (umieszczanie ogłoszeń na stronie BIP)
- h. Internet (inne ogłoszenia)
- i. Inne:

7. W procesie rekrutacji na stanowisko inspektora kontroli wykorzystują Państwo następujące techniki selekcji:

- a. analiza życiorysów
- b. list motywacyjny
- c. referencje, polecenia
- d. testy wiedzy
- e. rozmowa kwalifikacyjna
- f. testy osobowości
- g. nie wiem
- h. Inne:

8. Czy istnieje w RIO udokumentowana procedura postępowania rekrutacyjnego na stanowisko inspektora kontroli?

a. Tak, jest taka procedura i możemy ją udostępnić w formie załącznika. (Proszę o przesłanie na mejl kamil.tomkiewicz@student.ignatianum.edu.pl).

b. Tak, jest taka procedura, ale nie możemy jej udostępnić w formie załącznika do niniejszego wywiadu.

- c. Nie, nie ma takiej procedury.
- d. Nie wiem.
- e. Inne:

9. Proszę opisać sposób postępowania rekrutacyjnego na stanowisko inspektora kontroli.

10. Czy istnieje w RIO udokumentowana procedura postępowania derekrutacyjnego na stanowisko inspektora kontroli?

a. Tak, jest taka procedura i możemy ją udostępnić w formie załącznika. (Proszę o przesłanie na mejl kamil.tomkiewicz@student.ignatianum.edu.pl).

b. Tak, jest taka procedura, ale nie możemy jej udostępnić w formie załącznika do niniejszego wywiadu

- c. Nie, nie ma takiej procedury.
- d. Nie wiem.
- e. Inne:

11. Proszę opisać sposób postępowania derekrutacyjnego na stanowisku inspektora kontroli.

12. Jaki sposób rekrutacji stosują Państwo w RIO wobec inspektorów kontroli?

- a. rekrutację wewnętrzną, czyli oferty pracy kieruje się częściej do inspektorów kontroli z RIO
- b. rekrutację zewnętrzną, czyli oferty pracy kieruje się częściej do osób z poza RIO
- c. rekrutację wewnętrzną i zewnętrzną
- d. nie wiem
- e. Inne:

13. W przeciągu pięciu ostatnich lat ile było rozpisanych konkursów na stanowisko inspektora w RIO?

14. W przeciągu pięciu ostatnich lat ile zgłosiło się kandydatów do konkursu na stanowisko inspektora kontroli RIO?

15. Czy są jakieś akty prawne albo regulacje wewnętrzne, które by określały postępowanie rekrutacyjne na stanowisko inspektora w RIO?

16. Do jakich instytucji obserwują Państwo odpływ inspektorów kontroli w ciągu pięciu ostatnich lat?

- a. do Najwyższej Izby Kontroli
- b. do jednostek samorządu terytorialnego
- c. do urzędu marszałkowskiego
- d. do innych instytucji sektora publicznego niż wskazane powyżej
- e. do instytucji sektora prywatnego
- f. Inne:

17. O ile większa stawka wynagrodzenia zaproponowana przez RIO zmotywowałaby inspektora do pozostania w izbie?

18. Jakie mają Państwo pomysły na redukcję nadmiernej fluktuacji kadry kontrolerskiej?

19. W procesie rekrutacji na inspektora, jakie stawiane są obligatoryjne wymagania kandydatom?

- a. prawo jazdy kategorii B
- b. wykształcenie kierunkowe (prawo, administracja, ekonomia)
- c. znajomość prawa zamówień publicznych
- d. znajomość prawa finansów publicznych
- e. znajomość ordynacji podatkowej
- f. znajomość metodyki pracy kontrolerskiej
- g. posiadanie trzyletniego stażu pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego
- h. posiadanie trzyletniego stażu pracy w jednostkach związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych
- i. samodzielność i odpowiedzialność w realizacji powierzonych zadań
- j. bardzo dobra znajomość pakietu Microsoft Office (Excel, Word)
- k. obywatelstwo polskie, pełna zdolność do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych
- l. umiejętność pracy w zespole
- m. umiejętność szybkiego uczenia się

- n. umiejętności analityczne
- o. nie wiem
- p. Inne:

Adaptacja zawodowa

20. Czy istnieje w RIO udokumentowana procedura postępowania w zakresie adaptacji zawodowej nowego inspektora?

- a. Tak, jest taka procedura i możemy ją udostępnić w formie załącznika. (Proszę o przesłanie na mejl kamil.tomkiewicz@student.ignatianum.edu.pl).
- b. Tak, jest taka procedura, ale nie możemy jej udostępnić w formie załącznika do niniejszego wywiadu.
- c. Nie, nie ma takiej procedury.
- d. Nie wiem.
- e. Inne:

21. Kto jest odpowiedzialny za adaptację zawodową inspektorów?

- a. prezes izby
- b. zastępca prezesa
- c. naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej
- d. inna osoba z RIO
- e. Nie wiem
- f. Inne:

22. Proszę opisać, jak wygląda adaptacja zawodowa nowego inspektora?

23. Ile trwa proces adaptacji zawodowej początkującego inspektora kontroli w RIO? Proces adaptacji zawodowej (definicja) trwa od momentu przyjęcia nowego inspektora do momentu wzięcia udziału w pierwszej samodzielnej kontroli.

- a. do roku czasu
- b. od roku do dwóch lat
- c. od dwóch lat do trzech
- d. od trzech do czterech
- e. więcej niż cztery
- f. Inne:

24. Jakie są wykorzystywane sposoby wdrożenia nowego pracownika na stanowisko inspektora kontroli?

- a. oprowadzenie po RIO w celu zapoznania się z Izbą i wydziałami
- b. spotkanie informacyjne dotyczące obowiązków i uprawnień na zajmowanym stanowisku pracy, oczekiwań odnośnie efektów pracy

c. spotkanie informacyjne dotyczące regulaminu pracy, zasad wynagradzania, sposobu premiovania

d. spotkanie informacyjne dotyczące misji, wizji, kultury organizacyjnej i struktury organizacyjnej

e. szkolenie wstępne dla nowego pracownika: PPOŻ, BHP

f. spotkania informacyjne podsumowujące jego staż

g. nowy pracownik zdobywa kompetencje pod opieką doświadczonego inspektora kontroli

h. nowy pracownik zdobywa kompetencje pod opieką kierownika nadzorującego jego pracę

i. nie wiem

j. Inne:

25. Czy uważają Państwo, że proces adaptacji zawodowej w RIO przygotowuje inspektorów kontroli do wykonywanej pracy?

a. Zdecydowanie zgadzam się.

b. Raczej zgadzam się.

c. Nie mam zdania.

d. Raczej nie zgadzam się.

e. Zdecydowanie nie zgadzam się.

f. Inne:

System ocen okresowych

26. Czy w RIO jest dokonywana ocena okresowa inspektorów kontroli?

a. Tak, jest taka ocena.

b. Nie, nie ma takiej oceny.

c. Nie ma takiej oceny, ale zamierzamy ją wprowadzić.

d. Inne:

27. Czy istnieje w RIO udokumentowana procedura ocen okresowych wobec inspektorów kontroli?

a. Tak, jest taka procedura i możemy ją udostępnić w formie załącznika. (Proszę o przesłanie na mejl kamil.tomkiewicz@student.ignatianum.edu.pl).

b. Tak, jest taka procedura, ale nie możemy jej udostępnić w formie załącznika.

c. Nie, nie ma takiej procedury.

d. Nie wiem.

e. Inne:

28. Proszę opisać sposób dokonywania ocen okresowych z podaniem kryteriów, na podstawie których dokonuje się ocen okresowych inspektorów kontroli w RIO (np. dyspozycyjność czasowa, liczba przeprowadzonych kontroli, liczba ujawnionych nieprawidłowości):

29. W jaki sposób Pana/Pani zdaniem można dokonać pomiaru efektywności pracy inspektorów kontroli RIO?

30. Kto jest odpowiedzialny za prowadzenie ocen okresowych inspektorów kontroli?

- a. Prezes Izby
- b. Naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej
- c. inna osoba w izbie
- d. nie wiem
- e. Inne:

31. Jak często inspektorzy podlegają ocenom okresowym?

- a. raz na trzy lata
- b. raz na dwa lata
- c. raz na rok
- d. raz na pół roku
- e. Inne:

33. Proszę dokończyć zdanie. Inspektorzy kontroli poddawani są ocenom okresowym w RIO przez... (Możliwość zaznaczenia więcej niż jednej odpowiedzi)

- a. bezpośrednich przełożonych
- b. siebie samych (tzw. samoocena)
- c. swoich kolegów z pracy
- d. osoby, które były przez nich kontrolowane
- e. Inne:

34. Proszę dokończyć zdanie. Wyniki oceny okresowej inspektora kontroli mają wpływ na...

- a. awans zawodowy
- b. poziom wynagrodzenia
- c. premię
- d. nagrody
- e. nie mają wpływu na powyższe
- f. Inne:

System awansowania inspektorów

35. Kto decyduje o awansie inspektorów kontroli?

- a. Prezes Izby
- b. Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej
- c. inny wskazany pracownik
- d. Inne:

36. Czy istnieje w RIO udokumentowana procedura postępowania awansowego wobec inspektorów kontroli?

a. Tak, jest taka procedura i możemy ją udostępnić w formie załącznika. (Proszę o przesłanie na mejl kamil.tomkiewicz@student.ignatianum.edu.pl).

b. Tak, jest taka procedura, ale nie możemy jej udostępnić w formie załącznika.

c. Nie, nie ma takiej procedury.

d. Nie wiem.

e. Inne:

37. Proszę opisać sposób dokonywania postępowania awansowego inspektorów z podaniem kryteriów, na podstawie, których dokonuje się awansów inspektorów kontroli w RIO (np. dyspozycyjność czasowa, liczba przeprowadzonych kontroli, liczba ujawnionych nieprawidłowości):

38.a. Jak oceniają Państwo tzw. "sztywną" siatkę płac oraz ilość i wysokość grup zaszerogowania inspektorów?

38.b. W jaki sposób sztywność struktury organizacyjnej charakterystyczna dla administracji publicznej ogranicza awansy inspektorów (np. możliwość wprowadzenia różnorodności treści pracy i zmiany w zakresie obowiązków zawodowych)?

39. Jakie czynniki wpływają na awans zawodowy inspektora kontroli w RIO?

a. Relacje z przełożonymi

b. Doświadczenie zawodowe

c. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych

d. Relacje z innymi inspektorami kontroli

e. Terminowość realizacji zadań kontrolerskich

f. Dyspozycyjność w pracy kontrolerskiej

g. Kultura osobista inspektora kontroli

h. Ilość przeprowadzonych kontroli

i. Efekty pracy kontrolerskiej

j. Sumienność w wykonywaniu czynności kontrolerskich

k. Samodzielność w wykonywaniu czynności kontrolerskich

l. Koneksje (znajomości)

m. Inne:

40. Czy w RIO stosuje się ścieżki karier? Jak wygląda ścieżka kariery inspektora w RIO?

System wynagrodzeń

41. Jakie są składniki wynagrodzenia inspektora RIO?

a. uposażenie podstawowe

b. dodatek funkcyjny

- c. dodatek kontrolerski
- d. dodatek stażowy
- e. premie
- f. nagrody
- g. roczna pensja tzw. trzynastka
- h. nagrody jubileuszowe
- i. odprawa jednorazowa.

42. Czy uważa Pan/Pani, że poziom wynagrodzenia inspektorów jest właściwy w stosunku do wykonywanej przez nich pracy w RIO?

całkowicie nie zgadzam się ze stwierdzeniem

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

całkowicie się zgadzam ze stwierdzeniem

44. Obecnie inspektorzy są zadowoleni z wynagrodzenia, które uzyskują w RIO.

całkowicie nie zgadzam się ze stwierdzeniem

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

całkowicie się zgadzam ze stwierdzeniem

45. Aktualne wynagrodzenie motywuje inspektorów do pracy.

całkowicie nie zgadzam się

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

całkowicie się zgadzam ze stwierdzeniem

46. Pakiet socjalny oferowany w RIO satysfakcjonuje inspektorów.

całkowicie nie zgadzam się

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

całkowicie się zgadzam ze stwierdzeniem

System motywacyjny

47. Kto jest odpowiedzialny za system motywacyjny inspektorów kontroli?

- a. prezes izby
- b. zastępca prezesa
- c. naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej
- d. inne osoby w izbie
- e. nie wiem
- f. Inne:

48. Co jest ważne dla Pana/Pani w pracy? (Proszę o uszeregowanie w skali od 1 do 8, gdzie 1 oznacza nieważny, a 8 bardzo ważny element – zaznacz właściwą liczbę w odpowiedniej linii):

- a. Wynagrodzenie podstawowe
- b. Premie finansowe
- c. Nagroda roczna lub wynagrodzenie dodatkowe — tzw. trzynastka
- d. Dobre relacje z kolegami z pracy
- e. Możliwość rozwoju zawodowego
- f. Pewność zatrudnienia
- g. Możliwość decydowania o ważnych sprawach dla RIO
- h. Sprawiedliwe oceny formułowane przez przełożonych

49. Co jest ważne w pracy dla inspektorów? (Proszę o uszeregowanie w skali od 1 do 8, gdzie 1 oznacza nieważny, a 8 bardzo ważny element – zaznacz właściwą liczbę w odpowiedniej linii):

- a. Wynagrodzenie podstawowe
- b. Premie finansowe
- c. Nagroda roczna lub wynagrodzenie dodatkowe — tzw. trzynastka
- d. Dobre relacje z kolegami z pracy
- e. Możliwość rozwoju zawodowego
- f. Pewność zatrudnienia

- g. Możliwość decydowania o ważnych sprawach dla RIO
- h. Sprawiedliwe oceny formułowane przez przełożonych

50. Jaki Pana/Pani zdaniem przeważa system motywacyjny w RIO?

- a. Przeważa płacowy system motywacyjny w RIO (m.in. wynagrodzenie podstawowe, nagroda roczna tzw. „trzynastka”, premie pieniężne).
- b. Przeważa pozapłacowy system motywacyjny w RIO (m.in. łatwo dostępny sprzęt służbowy, zwrot kosztów dojazdów, dodatkowe płatne urlopy, pożyteczne szkolenia).
- c. Istnieje równowaga między płacowym a pozapłacowym systemem motywacyjnym w RIO.
- d. Nie istnieje system motywacyjny w RIO.

51. Dlaczego Pana /Pani zdaniem przeważa taki rodzaj systemu motywacyjnego (płacowy, pozapłacowy, równowaga, ew. nie istnieje taki system)?

52. Jakie elementy pozapłacowego systemu motywacyjnego występują w RIO?

- a. laptop służbowy
- b. dofinansowanie/finansowanie studiów podyplomowych i innych form kształcenia
- c. brak pracy pod presją czasu
- d. dobra atmosfera
- e. opieka medyczna
- f. karta multisport
- g. Inne:

53. Jakie Pana/Pani zdaniem czynniki najbardziej motywują w pracy kontrolerskiej w RIO? (Pytanie wielokrotnego wyboru).

- a. Dobra atmosfera w pracy
- b. Wysokie uposażenie inspektora kontroli
- c. Ciągła praca w terenie (w jednostkach kontrolowanych)
- d. Pewność zatrudnienia
- e. Możliwość nabycia wysokich kompetencji kontrolerskich
- f. Możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych
- g. Możliwość poznania dużej liczby nowych osób w jednostkach samorządu terytorialnego
- h. Możliwość pracy w tych samych zespołach kontrolerskich
- i. Dokładnie określony zakres zadań kontrolerskich
- j. Mały nakład włożony w pracę w stosunku do efektów pracy
- k. Czytelne kryteria awansu zawodowego inspektorów kontroli
- l. Dostrzeżenie przez przełożonych efektów mojej pracy kontrolerskiej
- m. Optymalny czas na przeprowadzenie kontroli w jednostce kontrolowanej

n. Czytelny przekaz odnośnie oczekiwań przełożonych od pracownika kontroli na zajmowanym stanowisku

- o. Prawidłowa komunikacja interpersonalna między inspektorami kontroli
- p. Możliwość awansu zawodowego
- q. Szacunek ze strony przełożonych
- r. Stosowanie tych samych zasad przez kadre zarządzającą wobec inspektorów kontroli
- s. Właściwe delegowanie uprawnień inspektorom kontroli przez kadre zarządzającą
- t. Nie wiem
- u. Odmowa udzielania odpowiedzi
- w. Brak kontaktu bezpośredniego z przełożonym (praca przez długi okres czasu tylko w terenie)
- x. Inne:

54. Jakie Pana/Pani zdaniem czynniki najbardziej demotywują w pracy kontrolerskiej w RIO?

(Pytanie wielokrotnego wyboru).

- a. Zła atmosfera w pracy
- b. Niska wysokość uposażenia inspektora kontroli
- c. Ciągła praca w terenie (w jednostkach kontrolowanych)
- d. Brak pewności zatrudnienia
- e. Możliwość nabycia niskich kompetencji kontrolerskich
- f. Brak możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych
- g. Możliwość poznania zbyt dużej liczby nowych osób w jednostkach samorządu terytorialnego
- h. Możliwość pracy w ciągle się zmieniających zespołach kontrolerskich
- i. Niedokładnie określony zakres zadań kontrolerskich
- j. Zbyt duży nakład włożony w pracę w stosunku do efektów pracy
- k. Nieczytelne kryteria awansu zawodowego inspektorów kontroli
- l. Niedostrzeżenie przez przełożonych efektów mojej pracy kontrolerskiej
- m. Zbyt krótki czas na przeprowadzenie kontroli w jednostce kontrolowanej
- n. Niejasny przekaz odnośnie oczekiwań przełożonych od pracownika kontroli na zajmowanym stanowisku
- o. Nieprawidłowa komunikacja interpersonalna między inspektorami kontroli
- p. Brak realnych możliwości awansu zawodowego
- q. Brak szacunku ze strony przełożonych
- r. Stosowanie podwójnych standardów przez kadre zarządzającą wobec różnych inspektorów kontroli
- s. Nadmierne delegowanie uprawnień kontrolnych przez przełożonych inspektorom kontroli

- t. Nie wiem
- u. Odmowa udzielenia odpowiedzi
- v. Brak ujawnionych nieprawidłowości w jednostkach kontrolowanych
- w. Zbyt duża liczba godzin spędzona za kierownicą (dojazd do/z jednostki kontrolowanej)
- x. Inne:

55. Czy istniejący system motywacyjny w RIO wpływa na efektywność wykonywanej pracy kontrolerskiej?

- a. Zdecydowanie tak
- b. Raczej tak
- c. Nie wiem
- d. Raczej nie
- e. Zdecydowanie nie
- f. Inne:

56. Proszę uzasadnić odpowiedź, iż istniejący system wpływa/lub nie wpływa na efektywność wykonywanej pracy kontrolerskiej.

57. Czy większość przebadanych inspektorów kontroli odczuwa wystarczającą motywację do wykonywania swoich obowiązków służbowych?

- a. Tak,
- b. Nie
- d. Nie wiem
- e. Inne:

System szkoleniowy

58. Kto jest odpowiedzialny za prowadzenie szkoleń?

- a. Naczelnik Wydziału Gospodarki Finansowej
- b. Prezesa Izby
- c. Inne osoby
- d. Inne:

59.a. Czy w RIO opracowany jest okresowy program doskonalenia zawodowego?

- a. Tak
- b. Nie
- c. Nie wiem
- d. Inne:

59.b. W doskonaleniu kadry w RIO uwzględnia się:

- a. Potrzeby zgłaszane przez naczelników
- b. Potrzeby zgłaszane bezpośrednio przez zainteresowanych inspektorów
- c. Nie wiem
- d. Potrzeby dostrzeżone przez kolegiantów
- e. Potrzeby dostrzeżone przez zastępcę prezesa RIO
- f. Inne:

60. Czy w RIO jest prowadzony program szkoleń dla inspektorów kontroli?

- a. Nie ma prowadzonego programu szkoleń.
- b. Tak, jest prowadzony program szkoleń.
- c. Inne:

61. Czy jest udokumentowany program szkoleń dla inspektorów kontroli? (Możliwość zaznaczenia jednej odpowiedzi)

- a. Tak
- b. Nie

62. Czy jest możliwość udostępnienia wewnętrznego programu szkoleń inspektorów kontroli w formie załącznika?

a. Tak (Proszę o przesłanie dokumentów na adres kamil.tomkiewicz@student.ignatianum.edu.pl).

- b. Tak, ale nie ma możliwości udostępnienia.
- c. Nie, nie ma.
- d. Inne:

63. Czy planuje Pan/Pani szkolenia zawodowe dla inspektorów kontroli? (Możliwość zaznaczenia jednej odpowiedzi).

- a. Tak
- b. Nie
- c. Inne:

64. Jakie jest źródło finansowania szkoleń organizowanych dla inspektorów kontroli w RIO w latach 2017–2020r.?

- a. Źródło finansowania pochodzi ze środków publicznych
- b. Źródło finansowania pochodzi ze środków niepublicznych
- c. Źródło finansowania pochodzi ze środków publicznych i niepublicznych
- d. Inne:

65. Szkoleń zewnętrznych dla inspektorów kontroli było (podaj liczbę całkowitą dodatnią lub zero) przeprowadzonych w Twoim miejscu pracy (RIO) w latach 2017–2020r.

66. Szkoleń wewnętrznych dla inspektorów kontroli było(podaj liczbę całkowitą dodatnią lub zero) przeprowadzonych w Twoim miejscu pracy (RIO) w latach 2017-2020r.

67. **Proszę o ocenę jakości szkoleń.**

- a. Niska jakość.
- b. Średnia jakość.
- c. Wysoka jakość.

68. **Czy szkolenia, w których Pan/Pani uczestniczyła w RIO, miały Pana/Pani zdaniem wpływ na:**

- a. podnoszenie kwalifikacji zawodowych
- b. wzrost efektywności w pracy kontrolerskiej
- c. nie miały wymiernego wpływu
- d. awans zawodowy
- e. nie wiem
- f. Inne:

Metryczka

69. **Płeć:**

- a. kobieta
- b. mężczyzna

70. **Jaki kierunek/kierunki studiów Pan/Pani ukończyła?** (Możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi)

- a. Prawo
- b. Ekonomia
- c. Administracja
- d. Inne:

71. **Obecnie pracuje w RIO w** (nazwa miejscowości głównej siedziby):

72. **Łączny staż pracy w RIO:**

- a. do 1 roku do 5 lat
- b. od 6 lat do 10 lat
- c. 11 lat do 15 lat
- d. 16 lat do 20 lat
- e. od 21 lat do 25 lat
- f. powyżej 25 lat

73. **Czy ma Pan/Pani uwagi odnoszące się do niniejszego wywiadu?**

- a. Tak
- b. Nie

74. Jeśli tak to jakie uwagi?

Dziękuję za wzięcie udziału w wywiadzie!

Załącznik nr 2 Kwestionariusz ankiety kierowany do inspektorów

Szanowni Państwo!

Jestem doktorantem w Katedrze Polityki Publicznej i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie. Zwracam się do Pana/Pani z uprzejmą prośbą o wypełnienie ankiety na temat zarządzania zasobami ludzkimi w Regionalnych Izbach Obrachunkowych. Raport z wyników badań ankietowych posłuży mi wyłącznie do napisania pracy doktorskiej. Ankieta ma charakter anonimowy. W razie pytań proszę o kontakt: kamil.tomkiewicz@student.ignatianum.edu.pl. Liczę na pozytywne ustosunkowanie się do mojej prośby, pozostając z wyrazami szacunku

Kamil Tomkiewicz

1. Czy istnieje w Pana/Pani izbie udokumentowana procedura postępowania rekrutacyjnego na stanowisku inspektora? (Możliwość zaznaczenia jednej odpowiedzi)

- a. Tak
- b. Nie
- c. Nie wiem

2. W jaki sposób rekrutował się Pan/Pani na stanowisko inspektorskie do RIO?

- a. Poprzez rekrutację zewnętrzną
- b. Poprzez rekrutację wewnętrzną
- c. Nie wiem
- d. Nie pamiętam

3. W jaki sposób dowiedział się Pan/Pani o wakatach na stanowisku (młodsze, starsze, głównego) inspektora w RIO?

- a. Od znajomych pracujących w RIO
- b. Od znajomych nie pracujących w RIO
- c. Z mediów (radio, prasa, telewizja)
- d. Z oficjalnej strony internetowej RIO/BIP
- e. Z innej strony internetowej niż wymienione powyżej
- f. Nie pamiętam
- g. Pytanie mnie nie dotyczy
- h. Inne:

4. W procesie rekrutacji na stanowisko (młodsze, starsze, głównego) inspektora kontroli jakie były wykorzystywane wobec Pana/Pani techniki selekcji?

- a. Życiorys (CV)
- b. List motywacyjny
- c. Referencje (polecenia)
- d. Test wiedzy
- e. Rozmowa kwalifikacyjna
- f. Test osobowości
- g. Pytanie mnie nie dotyczy
- h. Inne:

5. Kto jest/był odpowiedzialny za Pana/Pani adaptację zawodową jako początkującego inspektora kontroli?

- a. koordynator zespołu kontrolującego
- b. naczelnik wydziału kontroli gospodarki finansowej
- c. prezes izby lub zastępca
- d. nie wiem
- e. inna osoba w RIO

6. Ile przeciętnie trwa/trwa Pana/Pani proces adaptacji zawodowej jako inspektora kontroli w RIO (tj. czas do pierwszej samodzielnej kontroli)?

- a. do 1 roku
- b. od 1 do 2 lat
- c. od 2 do 3 lat
- d. więcej niż 3 lata
- e. Jestem w trakcie procesu adaptacji zawodowej

7. Jakie są wykorzystywane sposoby wdrożenia nowego pracownika na stanowisko młodszego inspektora kontroli w Pana/Pani izbie?

- a. Nowy pracownik zdobywa kompetencje pod opieką doświadczonego inspektora kontroli
- b. Orowadzenie po RIO w celu zapoznania się z Izbą
- c. Spotkanie informacyjne dotyczące obowiązków i uprawnień na zajmowanym stanowisku pracy
- d. Szczególny nadzór nad pracą młodszego inspektora kontroli przez przełożonego
- e. Zapoznanie się z kartą stanowiska pracy
- f. Nie wiem
- g. Inne:

8. Uważam, że proces adaptacji zawodowej w RIO przygotował mnie do pełnienia obowiązków na zajmowanym stanowisku:

- a. Zdecydowanie zgadzam się.
- b. Raczej zgadzam się
- c. Nie mam zdania.
- d. Raczej nie zgadzam się.
- e. Zdecydowanie nie zgadzam się.

9. Jaką dla Pani/Pana wartość motywacyjną posiadają następujące składniki wynagrodzenia? (Możliwość zaznaczenie tylko jednej odpowiedzi w danym składniku wynagrodzenia). Udzielając odpowiedzi, proszę wstawić znak „X” w kolumnie od 1 do 5 gdzie: 1 oznacza bardzo małą wartość motywacyjną, natomiast 5 oznacza bardzo dużą wartość motywacyjną.

Składniki wynagrodzenia	1	2	3	4	5

Płaca zasadnicza					
Dodatek za wieloletnią pracę (jeśli dotyczy)					
Dodatek kontrolerski					
Dodatek funkcyjny (jeśli dotyczy)					
Premia					
Nagroda					
Trzynasta pensja (dodatkowe wynagrodzenie roczne)					
Nagroda jubileuszowa					
Dodatek służbowy					

10. Co jest ważne dla Pana/Pani w pracy? (Proszę o uszeregowanie w skali od 1 do 8, gdzie 1 oznacza nieważny, a 8 bardzo ważny element - zaznacz właściwą liczbę w odpowiedniej linii):

Co jest ważne dla Pana/Pani w pracy?	1	2	3	4	5	6	7	8
Wynagrodzenie podstawowe								
Premie finansowe								
tzw. trzynastka								
Dobre relacje z kolegami								

z pracy								
Możliwość rozwoju zawodowego								
Pewność zatrudnienia								
Możliwość decydowania o ważnych sprawach dla RIO								
Sprawiedliwe oceny formułowane przez przełożonych								

11. W jaki stopniu zgadza się Pan/Pani z poniższymi stwierdzeniami?

- 1 - oznacza, zdecydowanie zgadzam się ze stwierdzeniem
- 2 - oznacza, zgadzam się ze stwierdzeniem
- 3 - oznacza, raczej zgadzam się ze stwierdzeniem
- 4- oznacza, nie mam zdania na temat tego stwierdzenia
- 5 - oznacza, raczej nie zgadzam się ze stwierdzeniem
- 6 - oznacza, nie zgadzam się ze stwierdzeniem
- 7 - oznacza, zdecydowanie nie zgadzam się ze stwierdzeniem

Stwierdzenia	1	2	3	4	5	6	7
W RIO panuje dobra atmosfera motywująca do pracy							
W RIO mam poczucie stabilności zatrudnienia							
Uważam, że mam dokładnie sprecyzowane zadania w							

pracy							
Uważam, że inspektorzy kontroli sprawiedliwie awansują w RIO							
Przełożeni podejmują słuszne decyzje wobec zwalnianych inspektorów kontroli							
Praca w RIO bardzo mnie satysfakcjonuje							
Poziom mojego wynagrodzenia jest właściwy w stosunku do wykonywanej przeze mnie pracy w RIO							
Pakiet socjalny oferowany w RIO satysfakcjonuje mnie							
Obecnie jestem zadowolony/a z wynagrodzenia, które uzyskuję w RIO							
Mój wysiłek włożony w pracę jest zauważony przez przełożonych							

Mój wysiłek włożony w pracę jest zauważony przez innych inspektorów kontroli							
Kryteria przyznawania na-gród inspektorom kontroli są sprawiedliwe							
Kontakty między mną a bezpośrednim przełożonym są na zadowalającym poziomie							
Informowany jestem na bieżąco o planowanych kontrolach przeprowadzanych przez RIO							
Aktualne wynagrodzenie motywuje mnie do pracy							
Uważam, iż rozwijam się zawodowo na obecnym stanowisku pracy							
Praca, którą wykonuję w RIO jest bardzo ambitna							
Pracę w RIO mógł-							

bym/mogłabym polecić mojemu najlepszemu kole-dze/koleżance							
Planuję pracować w RIO przez następne 5 lat							
Praca, którą obecnie wykonuję wiele dla mnie znaczy							
Uważam, że RIO jest bardzo dobrym miejscem pracy							
Gdy znajomi mnie pytają, gdzie pracuję, z dumą odpowiadam, że w RIO							
Istniejący system motywacyjny w RIO nie wpływa na efektywność wykonywanej pracy kontrolerskiej							
Przeprowadzając kontrolę prawidłowości naliczenia wynagrodzeń, dodatków jestem zdemotywowany wiedząc ile posiada uposażenia inspektor kontroli							

w RIO a ile wynosi średnie wynagrodzenie pracownika zatrudnionego w jednostkach samorządu terytorialnego							
Moim zdaniem, istnieje niski wpływ szkoleń na podwyższenie jakości mojej pracy kontrolerskiej							
Istnieje bardzo duża rotacja na stanowisku inspektorów kontroli w RIO co powoduje utratę wartościowych pracowników dla Izby							

12. Czy w Pana/Pani Izbie występuje regulamin premiowania?

- a. Tak
- b. Nie
- c. Nie wiem

13. Do jakich instytucji aplikował Pan/Pani w ciągu trzech ostatnich lat?

- a. do Najwyższej Izby Kontroli
- b. do Jednostek Samorządu Terytorialnego
- c. do Urzędu Marszałkowskiego
- d. do instytucji sektora prywatnego
- e. do innych instytucji sektora publicznego niż wskazane powyżej
- f. inne

**14. O ile większa stawka wynagrodzenia zaproponowana przez nowego pracodawcę zmotywo-
wałaby Pana / Panią do zmiany pracy?**

Rozwijana lista wyboru (od 500 zł do powyżej 5000 zł)

Na koniec ankiety chciałem prosić Pana/Panią o podanie kilku podstawowych informacji o sobie. Proszę pamiętać, że ankieta jest anonimowa - podane informacje zostaną wykorzystane jedynie w zbiorczych zestawieniach statystycznych.

15. Proszę Pana/Panią o określenie swojego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto:

- a. Poniżej 3000 PLN
- b. 3000-4000 PLN
- c. 4000-5000 PLN
- d. 5000-6000 PLN
- e. Powyżej 6000 PLN

16. Jakie obecnie Pan/Pani zajmuje stanowisko w RIO?

- a. Młodsze inspektora kontroli
- b. Inspektora kontroli
- c. Starszego inspektora kontroli
- d. Głównego inspektora kontroli

17. Wiek:

- a. Od 18 do 28 lat
- b. Od 29 do 38 lat
- c. Od 39 do 48 lat
- d. Od 49 do 58 lat
- e. Od 59 do 68 lat
- f. Od 69 lat i więcej

18. Wykształcenie:

- a. Średnie
- b. Wyższe

19. Jaki kierunek/kierunki studiów Pan/Pani ukończyła?

- a. Prawo
- b. Ekonomia
- c. Administracja
- d. Inne:

20. Łączny staż pracy w RIO:

- a. do 1 roku stażu pracy

- b. do 2 lata stażu pracy
- c. od 2 lat do 5 lat stażu pracy
- d. od 5 lat do 10 lat stażu pracy
- e. od 10 lat do 20 lat stażu pracy
- f. powyżej 20 lat stażu pracy

21. Obecnie pracuję w RIO w (nazwa miejscowości głównej siedziby):

Wybierz ▼

22. Delegatura w (wpisz nazwę miejscowości siedziby zespołu zamiejscowego - wpisz jeśli Pana/Pani dotyczy). (Pytanie nie jest obowiązkowe).

23. Czy ma Pan/Pani uwagi odnoszące się do niniejszej ankiety lub chciałby Pan/Pani wziąć udział w wywiadzie (proszę o pozostawienie kontaktu)?

- a. Tak
- b. Nie

24. Jakie ma Pan/Pani uwagi odnoszące się do niniejszej ankiety lub proszę o pozostawienie kontaktu celem umówienia się na wywiad?

Załącznik nr 3 Dyspozycje do wywiadów ze skarbnikami gminnymi

Jestem doktorantem Akademii Ignatianum w Krakowie, piszę pracę doktorską na temat zarządzania zasobami ludzkimi a RIO. Badam RIO z trzech perspektyw: inspektora, prezesa, pracowników samorządowych – odbiorcy usług kontrolerskich. Wywiad jest w pełni anonimowy, aby nie można było zidentyfikować osób udzielających wywiadu. Nie będę podawał nazwy ani danych gminy, tylko oznaczenie numeryczne, np. Samorząd nr 1.

1. Kontrola i inspektorzy kontroli

– Jak ocenia Pan/Pani ostatnią kontrolę RIO? Czy była prowadzona w sposób kompetentny i obiektywny, z należytą starannością, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem?

– Jak ocenia Pan/Pani zachowanie i kompetencje inspektorów kontroli? Czy są sumienni, terminowi, odpowiedzialni, kierują się prawem, przewidzianym trybem postępowania oraz zasadami etycznymi, aktywnie realizuje swoje obowiązki, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczającym się jedynie do przestrzegania przepisów?

– Jak ocenia Pan/Pani kulturę osobistą inspektorów?

– Czy inspektor jest gotowy do udzielenia pomocy samorządowcom w rozwiązywaniu bieżących problemów?

– Czy podczas kontroli inspektor bierze pod uwagę ryzyko, że uzyskane informacje lub składane oświadczenia i wyjaśnienia mogą być mylące i nieprawdziwe?

– Jak ocenia Pan/Pani poziom wiedzy inspektorów w zakresie przepisów prawa odnoszącego się do samorządowców?

– Czy zdarzyło się kiedykolwiek, iż informacje o nieprawidłowościach przekazane inspektorowi w związku z czynnościami kontrolnymi zostały wykorzystane do celów pozasłużbowych?

– Czy kiedykolwiek zdarzyło się, że doszło do ujawnienia konfliktu interesów występujących między inspektorem a JST?

– Czy kiedykolwiek zdarzyło się, że wykonywane przez kontrolera czynności mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność albo stałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi?

2. Polityka kadrowa

– Czy duża ilość osób pracujących w RIO pracuje teraz w samorządzie?

– Jakie Pana/Pani zdaniem czynniki najbardziej motywują w pracy kontrolerskiej w RIO?

– Czy słyszał Pan / słyszała Pani o miernikach efektywności pracy inspektorów RIO?

3. Szkolenia RIO

– Kto jest odpowiedzialny za prowadzenie szkoleń?

– Czy w samorządach opracowany jest okresowy program doskonalenia zawodowego organizowany przez RIO?

– Czy brał Pan/ brała Pani udział w takich szkoleniach? Jak one przebiegają (online/offline, techniki szkoleniowe)?

– Czy w doskonaleniu organizowanym przez RIO uwzględnia się potrzeby zgłaszane przez pracowników samorządowych?

– Jak ocenia Pan/Pani jakość tych szkoleń? Czy miały one wpływ na podnoszenie kwalifikacji zawodowych, wzrost efektywności w pracy kontrolerskiej, awans zawodowy?

4. Dokumentacja pokontrolna

– Jak Pan/Pani ocenia przygotowane dokumenty pokontrolne? Czy są: obiektywne, kompletne, zwięzłe, jasne, użyteczne, pomocne, wiarygodne, poprawne pod względem językowym?

5. Nadzór przełożonych nad inspektorami RIO

– Czy kierownictwo RIO pozostaje w stałym kontakcie z gminą?

– Czy zdarzały się sytuacje, że przełożony (prezes RIO, naczelnik) przeprowadził niezaplanowaną/zaplanowaną kontrolę pracy inspektorów tzw. rekontrolę – kontrola kontroli?

– Czy inspektorzy kontroli pozostają w stałym kontakcie z izbą?