

*Kamil Tomkiewicz*

# Zarządzanie zasobami ludzkimi w sferze publicznej

---

Inspektorzy kontroli  
w regionalnych izbach obrachunkowych



Wydawnictwo Naukowe  
Uniwersytetu Ignatianum w Krakowie

Kraków 2025

# Spis treści

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

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

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

# Wykaz skrótów

## Organy i instytucje

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

## Inne

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

# Wstęp

## 1. Samorząd terytorialny a regionalne izby obrachunkowe

**8** marca 1990 roku uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym (po wprowadzeniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego zwaną ustawą o samorządzie gminnym)<sup>1</sup>. Był to początek zmiany administracji terenowej w Rzeczypospolitej Polskiej. Utworzenie samorządu terytorialnego dawało nadzieję na względną samodzielność lokalną i gwarancję demokratycznych reform<sup>2</sup>, 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)<sup>3</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

Samodzielność samorządu w sprawach finansowych i jej interpretacja przez RIO w zakresie nadzoru nierzadko jest kwestią problematyczną rozstrzyganą ostatecznie przez sąd. Ustawodawca umożliwił w sprawach spornych w zakresie rozstrzygnięć nadzorczych dokonanych przez kolegium izby odwołanie się do sądu administracyjnego, aby chronić wartości niezależności i samodzielności samorządu<sup>5</sup>.

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

Warto również podkreślić, że prawne umocowanie RIO tkwi także w ustawie zasadniczej z 1997 r. Art. 171. ust. 2 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brzmi: „organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (...) w zakresie spraw finansowych [są] regionalne izby obrachunkowe”<sup>6</sup>. Przytoczony artykuł włącza więc RIO do konstytucyjnych organów nadzoru. Ponadto pojęcie spraw finansowych jest rozumiane głównie jako kwestie gospodarki finansowej dotyczące spraw budżetowych, w związku z tym nadzór RIO nad JST dotyczy m.in.: wieloletnich prognoz finansowych, absolutorium budżetowego, udzielania pożyczek i zaciągania zobowiązań<sup>7</sup>.

---

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

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

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

## **Z. 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 interesariuszy<sup>8</sup>. 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 organizacji<sup>9</sup>.

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

---

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

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

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

Warto w tym miejscu przybliżyć podstawowe terminy, które będą stosowane w tej pracy. ZZL jest to filozofia zarządzania związana z czynnikiem ludzkim w organizacji, zorientowana na pozyskanie, utrzymanie i rozwój zawodowy pracowników w organizacji<sup>10</sup>. 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 kierownictwo<sup>11</sup>. ZZL wpływa na politykę personalną<sup>12</sup> 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 awansowania<sup>13</sup>.

---

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

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

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

<sup>13</sup> T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, *op. cit.*

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

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

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

## 4. Pytania badawcze

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Charakterystyka rozdziałów

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W zakończeniu pracy przedstawiono syntezę uzyskanych wyników badań.

## 6. Wyniki badań

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

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

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

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

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

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

## 7. Podsumowanie

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

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

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

## Wstęp

---

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