

Станіслав Калужни, доктор гуманістичних наук,
професор Полонійної Академії Ченстохова,
Польща

Мирослава Зимомря, аспірант
Дрогобицького державного педагогічного університету
імені Івана Франка

SYSTEM ZARZĄDZANIA ORAZ MODEL KONTROLOWANIA СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ТА МОДЕЛЬ КОНТРОЛЮ

У статті розглядаються аспекти системи управління та модельні розв'язання контролю. Аналізуються визначальні поняття, зокрема, засади практичного контролю в системі управління, побудованого як на універсальних позиціях, так і конкретних матеріалах польського бізнес-середовища.

Ключові слова: система управління, організація, контроль, модель контролю.

Постановка проблеми. Często zadajemy sobie pytanie, jak to się dzieje, że w konkretnym systemie organizacyjnym, prawnym, rozwiniętym systemie kontroli specjalistycznej, jest tak wiele zjawisk społecznie i ekonomicznie niekorzystnych, wręcz nagannych. Wydaje się, że odpowiedzi należy szukać w teorii i praktyce kierowania i zarządzania.

Miejsce kontroli w zarządzaniu

Kontrola jest częścią każdej zorganizowanej działalności. Jej istotę stanowi nieustanne upewnianie się czy mierzalny wynik naszego działania jest zgodny z zamierzeniami oraz czy wszystkie czynności i środki zastosowane w działaniu były potrzebne do osiągnięcia zamierzonego stanu. Te proste założenia komplikują się, jeśli przyjmijemy, że obszary zainteresowania kontroli wyraźnie się specjalizują. Jest jeszcze i drugi czynnik, który oddziałuje na zmieniającą się rolę i funkcje kontroli, zwłaszcza wewnętrznej. Coraz częściej kontrola ta staje się kontrolą selektywną, skupiającą uwagę na obszarach strategicznych, charakteryzującą się odejściem od całościowego badania firmy na rzecz analizowania zagadnień podstawowych, przesądzających o jej efektywności i perspektywach rozwoju.

Do oczywistości należy akcentowanie, że nowoczesna kontrola musi dostarczać informacji ważnych dla procesów podejmowania decyzji. Każdy kontroler, niezależnie od pozycji jaką zajmuje w strukturze firmy, staje się partnerem dla decydentów, dla zarządów i pomaga im w budowaniu strategicznej koncepcji rozwoju. Musi on być bardziej doradcą zarządzających niż tropicielem nieprawidłowości, chociaż jedno drugiego nie wyklucza. Kontrola wewnętrzna, bo ona najmocniej uległa

przeobrażeniom pod wpływem procesów prywatyzacji, w nowoczesnej firmie musi być wręcz zintegrowana z systemem zarządzania.

Skoro kontrola jest tak ważnym elementem organizacji i zarządzania, to rodzi się pytanie czy pojęciom „organizacja” i „kontrola” nadajemy właściwy wymiar. Mimo poważnego dorobku naukowego w tej dziedzinie, w praktyce nasze rozwiązania organizacyjne są dalekie od doskonałości.

W praktyce, niezależnie od najlepszych intencji, skłonni jesteśmy nadawać pierwszeństwo kontroli. Wobec niedoskonałości zarządzania oznaczać to musi albo nieskuteczność kontroli, albo nadmierne rozbudowywanie jej poza systemem organizacji – do rozmiarów społecznie mało efektywnych bo oddziałujących na skutki, a nie przyczyny niekorzystnych zjawisk. Utwierdza nas to w przekonaniu, że do skutecznej kontroli niezbędne jest doskonalenie zarządzania. Najczęściej w rozwiązaniach organizacyjnych dominuje skłonność do analizowania skuteczności kontroli w kategoriach ich liczebności i natężenia. Stosunkowo powszechne jest przekonanie, że im więcej kontroli, tym lepiej. Tymczasem, nasileniu kontroli nigdy nie towarzyszył wzrost skuteczności [5].

Zauważmy, że ujmowanie kontroli jako fazy działania zorganizowanego, jest charakterystyczne dla całego dorobku teorii organizacji i zarządzania, ale przede wszystkim dla prakseologicznej koncepcji funkcji kontrolnych.

Kontrola przez sprzężenie zwrotne

Kontrola jest traktowana jako działanie pochodne innych działań. Niezwykle trafnie tę cechę określił Jan Starościak: „Kontrola nie jest sama organizowaniem pierwotnym – nie stanowi

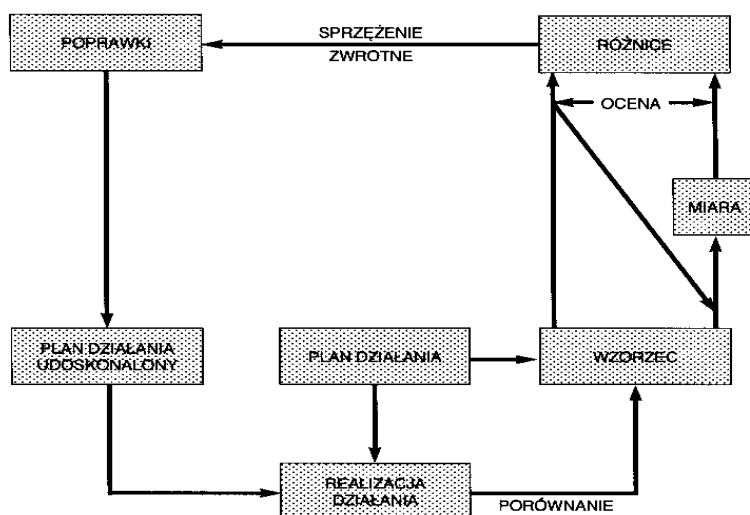
СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ТА МОДЕЛЬ КОНТРОЛЮ SYSTEM ZARZĄDZANIA ORAZ MODEL KONTROLOWANIA

bezpośrednio organizowania stosunków produkcji. Zmierza do ulepszenia, do usuwania błędów i zapobieżenia im” [8].

Również w nowych, zagranicznych podręcznikach z tej dziedziny, kontrola jest traktowana jako ważna funkcja kierowania i zarządzania. Bardzo mocno jest akcentowany związek kontroli z planowaniem, m. in. przez R. Webbera oraz J. Stonera. Ten ostatni twierdzi, że kontrola przez sprzężenie zwrotne nawiązuje do ostatniego etapu procesu planowania, gdy konkretne zadania organizacji mogą stać się oczekiwanymi efektami, według których kierownictwo będzie oceniać rzeczywiste wyniki.

Kontrola może być elementem łączącym ze sobą poszczególne przedsięwzięcia na zadzie sprzężenia zwrotnego, umożliwiając tym samym ich doskonalenie. Możliwości te ilustruje rysunek 1.

Rys. 1. Sprzężenie zwrotne w kontroli.



Cecha charakterystyczną kontroli przez sprzężenie zwrotne jest niezależność terminów jej dokonywania od długości okresów planistycznych oraz możliwości dostosowania częstotliwości prowadzonych porównań stanu istniejącego z planowanym, od częstotliwości występowania zmian w wewnętrznych i zewnętrznych warunkach funkcjonowania danej organizacji.

Podjmując określone działanie zespołowe przygotowuje się na wstępie jego plan. Zawiera on między innymi pożądane wyniki (skutki) przyszłego działania, środki niezbędne do ich uzyskania oraz tryb pracy. Po zrealizowaniu działania, plan ten staje się następnie wzorcem umożliwiającym porównanie stanu rzeczywistego z wymaganym, co jest – jak wiemy – celem kontroli. Wzorcem w konkretnych

przypadkach mogą być również inne elementy, a więc normy ilościowe lub jakościowe, inne jednostki itp. Poza wzorcami do oceny działań mogą być wykorzystywane również określone jednostki miary, zależnie od charakteru przedsięwzięcia. Na podstawie porównania i oceny działań formułuje się poprawki w odniesieniu do przyszłych takich samych przedsięwzięć, zakładając lepsze wyniki, mniejsze środki użyte do ich osiągnięcia itp. To właśnie jest istotą kontroli, rozumianej jako czynnik doskonalenia pracy na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Wynikające z kontroli poprawki umożliwiają formułowanie coraz ambitniejszych zadań oraz podjęcie coraz doskonalszych działań zmierzających do ich realizacji.

Wprawdzie w cyklu organizacyjnym kontrola stanowi ostatni etap działania, to w istocie występuje ona na każdym etapie. W każdej bowiem czynności zachodzi potrzeba porównania, tego co zrobiono, z tym co zamierzano zrobić. Wynik tego porównania wpływa na ewentualną korektę czynności kontrolowanej. Mamy tu więc do czynienia z ciągłymi sprzężeniami zwrotnymi, obejmującymi zarówno fragmenty, jak i cały cykl działania. Wnioski końcowe z kontroli stanowią punkt wyjścia do opracowania następnego cyklu działania kontrolnego.

Kontrolowanie w organizacji

Kontrolowanie (kontrola) bywa najczęściej definiowane jako proces działania kierownictwa organizacji, którego naczelnym celem jest regulowanie i korygowanie wszelkich czynności dla zapewnienia ich przyszłej sprawności i skuteczności. W. Griffin kontrolowanie definiuje jako *“regulację działań organizacji sprzyjającą łatwiejszemu osiągnięciu jej celów”* [3]. Takie rozumienie pojęcia kontroli jako funkcji kierowniczej bardziej oznacza sterowanie bieżącą działalnością organizacji, niż sprawdzanie zaszłości. Bez sprawdzania i regulowania przebiegu zaplanowanych działań nie można mieć bowiem pewności, że doprowadzą one do osiągnięcia zamierzonego celu. Zważywszy na podstawowy cel kontroli i na jej rozpowszechnienie w organizacjach, można przewidywać, że organizacje bez skutecznej kontroli nie osiągnie postawionych sobie celów.

Zasadnicze znaczenie kontroli w każdej organizacji polega na tym, że kontrola pomaga przystosować się do zmiennych warunków, ogranicza możliwość nakładania się błędów, pomaga uporać się ze skomplikowanymi sytuacjami. Na przykład, niewielka pomyłka (błąd) rzadko kiedy wyrządza poważniejszą szkodę organizacji. Jeżeli jednak pomyłka ta nie zostanie skorygowana i powtarza się przez dłuższy czas, może się kumulować i pociągnąć za sobą groźne następstwa. Poza tym, skuteczna kontrola pozwala wyeliminować marnotrawstwo, obniżyć koszty, podnieść produktywność.

Kontrola odgrywa ponadto ważną rolę w utrzymywaniu integralności systemu zarządzania i sprawia, że organizacje zyskują na sprawności osiągania celów. Bez kontroli organizacja nie byłaby w stanie ocenić osiąganych wyników z punktu widzenia stopnia realizacji wytyczonych celów. Celem kontroli jest stworzenie kierownictwu możliwości oceny pozycji firmy w porównaniu z zamierzeniami, dokonywanej w wybranym momencie, z użyciem jednego lub kilku mierników. Należy więc zachęcać menedżerów do wdrażania sprawnej kontroli, tak aby ich decyzje nie były ignorowane lub wykonywane przypadkowo.

Kontrola kierownicza

Kontrola sięgać musi praktycznie wszędzie, bowiem wszędzie mogą wystąpić nieprawidłowości w działaniu (umyślne lub nieumyślne), które przynoszą negatywne skutki. Choć zaufanie i wiara w ludzi to pojęcia piękne i krzepiące, trzeba czasem sprawdzać, czy nie zostały one nadużyte.

Obowiązki kierownika urzędu nie wyczerpują się na obmyślaniu i wydawaniu prawidłowych decyzji i zarządzeń. Proces zarządzania stanowi zamknięty cykl. Im bardziej złożony jest organizm danej firmy, im więcej jest w niej wyspecjalizowanych ogniw organizacyjnych, powołanych do wykonywania cząstkowych zadań, wchodzących w skład jej działalności, tym bardziej wzrasta znaczenie kontroli i nadzoru. Kontrolowanie jest więc instrumentem, za pomocą którego kierownik zapewnia sobie niezbędne informacje o wykonaniu zadań przez poszczególne ogniwa organizacyjne oraz sprawdza i koordynuje działalność tych ogniw. Bez sprawdzania i regulowania przebiegu pracy nie można mieć pewności, że doprowadzą one do osiągnięcia wyznaczonego (bądź zamierzonego) celu. Tak więc, kontrola kierownicza polega w istocie na sprawdzaniu, czy wszystko przebiega zgodnie z przyjętym programem i wydanymi zarządzeniami, na sprawdzaniu i zbadaniu określonego stanu lub zamierzenia i porównaniu go z przewidywanym wynikiem. W zakres kontroli kierowniczej mogą też wchodzić wyjaśnienia przyczyn rozbieżności między

stanem faktycznym a wymaganym oraz wnioski, zmierzające do poprawy sytuacji. Kontrola nie powinna i nie może być celem samym w sobie; jest jedynie środkiem, wiodącym do celu. Swoją rolę kontrola, szczególnie w formie *pośredniej kontroli instytucjonalnej*, osiąga przez badanie:

- **legalności**, tj. sprawdzenie zgodności badanej czynności z obowiązującymi przepisami, procedurami;
- **rzetelności**, tj. sprawdzenie zgodności badanej czynności z wymogami wiedzy, umiejętności, fachowości, dokładności, solidności, troskliwości, uczciwości itp.;

- **celowości** tj. sprawdzenie zgodności badanej czynności z jej celem, np. czy środki inwestycyjne zostały wykorzystane zgodnie ze swym przeznaczeniem, czy inwestycje były celowe;

- **gospodarności**, tj. sprawdzenie zgodności badanej czynności z zasadami racjonalnego gospodarowania, oszczędności, opłacalności itp.

Oprócz omówionych czterech tradycyjnych kryteriów, w kontroli wewnętrznej i (zewnętrznej) stosowane jest niekiedy również kryterium **sprawności organizacji**. Oznacza ono zdolność i elastyczność przystosowania struktury organizacyjnej do aktualnych potrzeb wynikających z realizacji zmieniających się zadań i celów, dostosowania do sytuacji na rynku, zmian popytu i sprzedaży, konkurencji, statutu, zapewnienia ochrony własnych interesów i interesów klientów itp. [6].

W kryterium tym mieszczą się też pewne prakseologiczne pojęcia stosowane przy ocenie funkcjonowania systemów i organizacji działalności ludzkiej. Zdaniem P.F. Druckera kontrola kierownicza powinna być: skuteczna, korzystna, ekonomiczna, zrozumiała, adekwatna do ocenianych zjawisk, aktualna (działająca w porę), prosta i operatywna [1].

O ile stosowanie wymienionych kryteriów i zadań kontroli wewnętrznej jest oczywiste dla wykonawców kontroli instytucjonalnej, o tyle odczuwa się na ogół brak świadomości stosowania tych kryteriów przy sprawowaniu kontroli funkcjonalnej, w ramach nadzoru kierowniczego przez zarząd firmy i kierowników komórek organizacyjnych.

Podkreślmy, bieżąca kontrola kierownicza należy do elementarnych powinności każdego przełożonego. Kierownik, który nie wykonuje swoich funkcji nadzorczo-kontrolnych w stosunku do swoich podwładnych □ jest zwierzchnikiem, ale nie partycypuje w życiu zdrowej organizacji.

Kontrola a nadzór

Z pojęciem kontroli ściśle związane jest pojęcie nadzoru. Nadzór może występować w kilku formach.

Forma *prewencyjna* nadzoru polega na obowiązku uzgadniania decyzji z instancją wyższą jeszcze przed jej powzięciem albo na obowiązku

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ТА МОДЕЛЬ КОНТРОЛЮ SYSTEM ZARZĄDZANIA ORAZ MODEL KONTROLOWANIA

przedkładania projektu decyzji do aprobaty instancji wyższej. Ma to miejsce przeważnie wówczas, gdy poziom kompetencji wykonawców jest niski bądź gdy chodzi o niedopuszczenie do popełniania błędów w sprawach zasadniczych, wymagających dużej rozważliwości, doświadczenia i wymiany poglądów z udziałem ekspertów.

Nadzór w formie *następczej* polega na nadaniu wyższej instancji prawa do uchylenia decyzji już podjętej przez instancję niższą. Forma *represyjna* nadzoru jest uzupełnieniem poprzednich form. Z uwagi na jej charakter stosowana jest w wyjątkowych sytuacjach. Polega na korzystaniu przez zwierzchnika z prawa do wyciągania konsekwencji służbowych wobec osób podległych, nadzorowanych.

Związek pojęcia kontroli z pojęciem nadzoru jest szczególnie bliski, zwłaszcza jeśli rozpatrujemy go na tle obowiązków naczelnego kierownika danej organizacji. Mimo to, nie należy utożsamiać tych pojęć.

Nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli, gdyż obejmuje zarówno kontrolę, jak też prawo do wydawania zarządzeń i poleceń, zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień. Konsekwencją tego jest różnica w zakresach odpowiedzialności, które wiążą się z kontrolą i nadzorem. Organ kontrolujący ponosi odpowiedzialność tylko za rzetelność dokonanej kontroli, organ nadzorujący – odpowiada za działalność osób nadzorowanych w takim zakresie, w jakim mógł on wpłynąć na ich działalność przy użyciu środków nadzoru.

Zewnętrznie, nadzór upodabnia się do pilnowania, którego istota polega na roztoczeniu ochrony nad daną rzeczą bezpośrednio przez pilnującego. Różnica między pilnowaniem a nadzorem polega na tym, że: po pierwsze, przy nadzorze muszą wchodzić w grę hierarchiczne powiązania nadzorującego z nadzorowanym lub nadzorowanymi, stosunek zwierzchności i podległości, czego przy pilnowaniu nie ma; po drugie – pilnowanie jest zawsze bezpośrednie, nadzór może być sprawowany zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Struktura nadzoru rozpoczyna się od stanowiska roboczego, poprzez kierownika zespołu, kierownika działu itd. aż do kierownika naczelnego.

Z kontrolą zawsze wiążą się prawa kontrolującego do żądania złożenia wyjaśnień przez kontrolowanego. Jednakże uprawnienia osoby kontrolującej, która nie jest jednocześnie nadzorcą, zwierzchnikiem, obejmują jedynie sprawy dotyczące kontroli, tj. okazania dokumentów, załączników itp. Nie ma ona w zasadzie innych uprawnień, np. wydawania wiążących poleceń zmiany istniejącej sytuacji. Kontroler jest tylko rzetelnym obserwatorem, lustratorem, zobowiązanym do przedstawienia zebranych materiałów

zwierzchnikowi wraz z wnioskami i własnymi uwagami. Nie bierze on żadnego udziału w bieżącym kierowaniu organizacją, nie ponosi zatem odpowiedzialności za kontrolowaną jednostkę, z wyjątkiem oczywiście rzetelności samej kontroli.

Nadzór natomiast łączy się ściśle z czynnikiem kierowania lub zarządzania. Dlatego nadzorujący, oprócz uprawnień kontrolnych, ma jednocześnie prawo wydawania zarządzeń zarówno dotyczących samej kontroli, jak też usunięcia dostrzeżonych braków i usterek. Może on poprawić, zmienić lub uchylić decyzję podwładnego. Konsekwencją podpisania uprawnień do kierowania jest odpowiedzialność za merytoryczną stronę pracy podległej komórki. Jest to zatem inna odpowiedzialność niż w przypadku zwykłego kontrolera. Kontrola wewnętrzna jest niezbędnym elementem, narzędziem nadzoru służbowego; pełni funkcje służebne w stosunku do nadzoru i w konsekwencji musi być dostosowana do tego nadzoru, lecz nigdy odwrotnie.

Zadania nadzoru i kontroli w ramach firmy – obok samokontroli dotyczącej każdego pracownika – mogą być realizowane w dwóch formach:

- bezpośredniego **nadzoru funkcjonalnego**, tj. nadzoru sprawowanego samodzielnie przez ogniwa zarządzające czy pracowników na kierowniczych stanowiskach (np. dyrektora, jego zastępców, kierowników działów w zarządzie), a także przez komórki współpracujące, w zakresie ich uprawnień i odpowiedzialności wynikających ze struktury organizacyjnej firmy i jej regulaminu organizacyjnego (wraz z zakresami czynności i odpowiedzialności komórek organizacyjnych i osób pełniących funkcje kierownicze i samodzielne);

- pośredniej **kontroli instytucjonalnej**, tj. kontroli sprawowanej przez ogniwa, na które zarządzający przeniósł w pewnym określonym zakresie swoje kompetencje kontrolne (np. dyrektor firmy na wyodrębnioną komórkę kontroli gospodarczej, kontrolę techniczną itp.) i które – mają obowiązek sprawowania kontroli w skali całej firmy w wyznaczonym zakresie przedmiotowym.

Funkcjonalny nadzór kierowniczy i instytucjonalne ogniwa kontrolne, a także kontrola obywatelska – stanowią łącznie system organizacji nadzoru i kontroli w firmie.

System ten ilustruje graficznie rysunek 2.

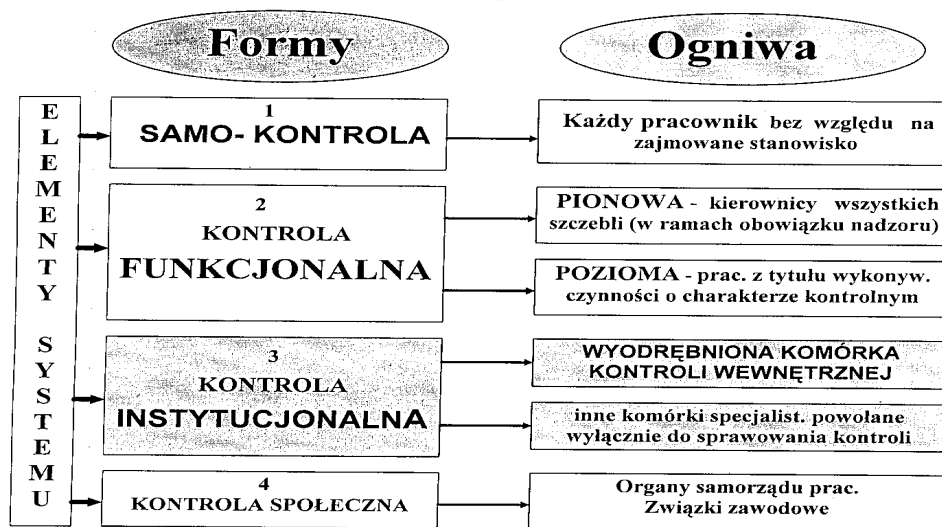
Obowiązki kierownictwa

Obowiązkiem naczelnego kierownika w zakresie nadzoru i kontroli jest przede wszystkim zorganizowanie nadzoru i kontroli wewnętrznej i postawienie ich na poziomie, który daje gwarancje skutecznego działania.

Jednakże najlepiej nawet zorganizowana kontrola nie spełni pokładanych w niej nadziei, jeśli zostanie

Rys. nr 2. System organizacyjny nadzoru i kontroli.

SYSTEM KONTROLI WEWNĘTRZNEJ w ORGANIZACJI



Źródło: Opracowanie własne

pozostawiona samej sobie. Zarządzający powinien osobiście lub za pośrednictwem wyznaczonego przez siebie zastępcy sprawdzać, w jaki sposób są wykonywane jego polecenia w zakresie nadzoru i kontroli, i w ogóle jaki odnoszą skutek.

Następnym obowiązkiem kierownictwa w zakresie kontroli jest stawianie konkretnych zadań i dopilnowanie by zostały wykonane. Kierownik obowiązany jest zapoznać się z wynikami kontroli, ustosunkować się do nich i wyciągnąć właściwe wnioski. W razie potrzeby, powinien wydać odpowiednie *zarządzenie pokontrolne* i dopilnować, aby było ono wykonane.

Kontrola wewnętrzna dostarcza danych, które powinny być wykorzystane przez kierownictwo również do oceny własnego postępowania. Błędy i niedociągnięcia pracy personelu, zespołów i wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych mogą mieć źródło właśnie w sposobie działania i decyzjach samego kierownictwa. O tym zarządzający stosunkowo rzadko pamiętają mimo, że istnieje zgodność co do tego, że **nie ma skutecznego kierowania bez kontroli**.

Powstaje jednak problem, jak daleko powinna sięgać osobista ingerencja i zaangażowanie się kierownika naczelnego w zakresie nadzoru i kontroli. Wydaje się, że nie ma na to reguły. Jedno jest pewne – gdyby rzekł się on funkcji nadzoru i kontroli, to wówczas faktycznie przestałby spełniać swoje funkcje kierownicze. To zaś, w jakim zakresie ma on czynić użytek z tego, że jest kierownikiem, zależy od jego czasu i rzeczywistych potrzeb osobistej ingerencji. Osoby najbardziej kompetentne w

dziedzinie organizacji pracy i zarządzania zalecają, aby naczelnicy kierownicy, poza analizą celów, doбором kadry kierowniczej, badaniem ogólnych warunków pracy, zajmowali się tylko podstawowymi operacjami i analizą ważniejszych problemów.

Powstaje w związku z tym problem zakresu przekazywania przez naczelników kierowników uprawnień nadzorczo – kontrolnych. W dużych firmach jest to niezbędne, ale i tutaj należy pamiętać, że osoby kierujące firmą nie mogą zrzec się kontroli pracy własnej oraz kontroli i nadzoru swoich bezpośrednich podwładnych.

System kontroli wewnętrznej

Kontrola wewnętrzna w firmie, jak wynika z powyższych konstatacji, powinna być ujęta w trwały, samoczynnie i sprawnie działający, kompleksowy, zorganizowany system, czyli strukturalnie uporządkowany układ organizacyjny. Taki układ elementów, który wiąże się z funkcjonowaniem całej firmy i wszystkich jej składników, służy realizacji funkcji kontroli w zarządzaniu – nazywamy systemem kontroli. Składa się on z odpowiednio powiązanych ze sobą i uzupełniających się elementów, ogniw kontroli oraz czynności kontrolnych. Elementy systemu kontroli są współzależne oraz powiązane z poszczególnymi składnikami organizacji i innymi funkcjami zarządzania.

Do podstawowych elementów (ogniw) każdego systemu i środowiska kontroli należą: - ludzie wyposażeni w odpowiednie kompetencje i umiejętności (czynniki ludzkie); - wzorce kontrolne; - proces kontrolowania; - środki organizacyjno – techniczne i instrumenty kontroli; - więzi i sprzężenia

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ТА МОДЕЛЬ КОНТРОЛЮ SYSTEM ZARZĄDZANIA ORAZ MODEL KONTROLOWANIA

pomiędzy poszczególnymi elementami systemu kontroli firmy oraz różnymi rodzajami i formami kontroli; - system informacji ekonomicznej; - system wzajemnego komunikowania się; - sprzężenia i powiązania pomiędzy systemem kontroli, a elementami składowymi firmy, tj. obiektami kontroli. H. Fayol określił to najkrócej: *“Kontrola dotyczy wszystkiego – rzeczy, ludzi i działania”* [2].

Cechami dobrze funkcjonującego systemu kontroli powinny być: ciągłość działania, systematyczność, obejmowanie wszystkich operacji gospodarczych i obszarów działalności firmy, podział funkcji, oddzielenie czynności decyzyjnych, wykonawczych i ewidencyjnych oraz w miarę możliwości pewien automatyzm (samoczynność kontroli) wynikający z prawidłowej organizacji i struktury zarządzania, kompletność, istotność i dokładność.

System kontroli wewnętrznej w urzędzie powinien z jednej strony rozpoznawać ryzyko, a z drugiej poprzez właściwe procedury i metody ograniczyć jego wielkość. Powinien działać elastycznie- inaczej reagować, gdy odchylenia są sporadyczne, a inaczej, gdy stają się lub powszechne lub częste. Poza tym powinien działać nieustannie na zasadzie natychmiastowego sprzężenia zwrotnego (zob. tytuł: *Kontrola przez sprzężenie zwrotne*).

Proces kontrolowania

Proces kontrolowania jako zorganizowane działanie ciągle i nieustannie towarzyszące innym funkcjom zarządzania, można rozpatrywać jako stale powtarzające się cykle kontrolne. Pod pojęciem cyklu kontrolnego rozumieć należy całość procesu kontroli, obejmującego zespół czynności kontrolowania działalności określonego przedmiotu, poczynwszy od rozpoczęcia kontroli do jej zakończenia określoną decyzją kontrolną.

Strukturę procesu kontroli stanowi uporządkowany układ pewnych elementów i ich wzajemnych relacji, pełniących określoną rolę w realizacji celów stojących przed kontrolą. Najogólniej biorąc celem kontroli jest zbadanie, czy i w jakim stopniu stan rzeczywisty badanego obiektu odbiega od stanu postulowanego i co należy uczynić, aby osiągnąć stan postulowany. Pomiędzy jednym a drugim stanem występują kolejno powiązane fazy procesu realizowanego w ramach wyznaczonych *“wzorców kontrolnych”*.

Proces kontrolny można rozpatrywać również jako układ cybernetyczny. Cybernetyka posługuje się modelem jako instrumentem analizy zjawisk. Model obejmujący systemy społeczne jest zawsze pewnym uproszczeniem rzeczywistości i stanowi wg J. Gościńskiego *“...abstrakt fragmentu rzeczywistości o uproszczonych charakterystykach i relacjach wyróżnionych z określonego punktu widzenia, a tym samym nie musi być homomorficzny z systemem*

pod względem rodzaju elementów, ich liczby oraz relacji....” [3]. Mimo tych mankamentów model umożliwia niejako plastyczną systematyzację elementów badanego systemu, a przez to pozwala między innymi na rozeznanie stanu wiedzy w zakresie tych elementów.

W rozpatrywanym modelu procesu kontroli (rys.3) dla celów analitycznych wyróżnione zostały: informacje wejściowe, rozpoznanie wstępne, kontrola, informacje wyjściowe.

Proces kontroli rozpoczyna się od informacji, które inicjują cały cykl kontrolny. Rodzaj tych informacji jest tak różny, jak różna jest działalność kontrolna. Są to informacje odzwierciedlające zapotrzebowanie organu zarządzającego na ocenę sytuacji w jednostce podległej, jak też informacje wskazujące na występowanie zjawisk niekorzystnych. Źródłem informacji jest otoczenie systemu kontroli, na przykład organ zarządzający kontrolę, załoga zakładu pracy, (listy, skargi, wnioski) itd.

Rozeznanie wstępne oznacza zespół czynności mających na celu rozpoznanie obiektu kontroli, uzupełnienie informacji, ich wzajemne powiązanie itp. Czynności te mieszczą się w etapie przygotowawczym do kontroli. Umożliwiają one skoncentrowanie uwagi kontroli na punktach najbardziej newralgicznych tj. najistotniejszych dla realizacji celu danej kontroli.

Aby zapewnić sprawny przebieg badania kontrolnego niezbędne jest wyraźne określenie celu kontroli oraz zapewnienie niezbędnych środków i warunków umożliwiających jej realizację. Planowanie kontroli musi opierać się na dokładnej znajomości i analizie jednostki przyjętej do kontroli. W tym celu nieodzowne staje się wykorzystanie materiałów analityczno-sprawozdawczych, uzyskanych w wyniku analizy przedkontrolnej (rozpoznania wstępnego).

W fazie samej kontroli (zwanej tej rozpoznaniem kontrolnym) dokonujemy odpowiednich ustaleń, analiz i ocen badanego odcinka działalności. Stan faktyczny kontrolowanej działalności jest porównywany z określonymi *wyznaczenia* (kryteriami kontroli). Ustalane są *odchylenia*, (tj. nie tylko braki i niedociągnięcia, ale również osiągnięcia), wyjaśniane są ich przyczyny i źródła itp.

Bardzo ważną fazę procesu kontroli, stanowi decyzja kontrolna. Decyzja jest efektem końcowym procesu działania kontrolnego i wskazuje na to, czy kontrola osiąga swój cel, czy też nie. Jest ona: wynikiem procesu kontrolowania, stanowiąc sumę czynności jego poszczególnych faz; czynnikiem regulacji i korekcji kontrolowanego działania; elementem wykonywania funkcji kierowania i zarządzania, z którymi nierozłącznie jest związany cały proces kontrolowania. Stąd też decyzja kontrolna

nie może być wydzielona (wyrwana) z procesu kontrolowania i traktowana jako odrębny element, jako inny rodzaj działania. Musi ona następować niezwłocznie po dokonaniu rozpoznania kontrolnego i dotyczyć wszystkich ujawnionych uchybień.

Zakończenie kontroli materializuje się w postaci odpowiednich dokumentów: protokołu lub sprawozdania z kontroli, zaleceń pokontrolnych.

Nowoczesna teoria kontroli akcentuje funkcję motywacyjną kontroli, toteż dokumentami “wyjściowymi” powinny być także wnioski o wyróżnienie, spopularyzowanie tzw. faktów kontrolnych pozytywnych tj. szczególnych osiągnięć itp. Jest o faza postępowania pokontrolnego.

W postępowaniu pokontrolnym – podstawowym celem jest osiągnięcie pożądanej sprawności i skuteczności działania jednostki objętej kontrolą, poprzez ocenę oraz środki motywacyjne i profilaktyczne.

Za związana z czynnościami pokontrolnymi uważa się również analizę odpowiedzi dostarczonych przez jednostkę skontrolowaną, informujących o sposobie wykorzystania wyników kontroli. Jeśli otrzymane odpowiedzi nie zadowolają kierownictwa firmy, może ono spowodować ponowne przeprowadzenie czynności kontrolnych, czyli kontrolę *sprawdzającą* wykonanie wydanych zaleceń (zwaną też *rekontrolą*).

Reasumując, można stwierdzić, że celem procesu kontroli jest uzyskanie określonego *stanu* *pożądanego* tj. spowodowanie korzystnych zmian w jednostce kontrolowanej i w szerszym otoczeniu. Przy czym, owe zmiany osiąga się nie tylko przez odnotowanie *negatywnego faktu kontrolnego*, ale również przez upowszechnienie *dobrej roboty* (*pozytywnego faktu kontrolnego*) w skontrolowanej jednostce. Zmiany te powinny także dotyczyć *wyznaczeń kontrolnych* – przepisów, norm itd.

Proces kontroli wzbogaca organ kontroli o nowe doświadczenia organizacyjne, metodyczne itd. Jest to także wynik kontroli. Idzie o to, aby zdobyta wiedza była spożytkowana w przygotowaniu kolejnego cyklu kontroli. Zakończenie cyklu kontroli powinno być wreszcie wykorzystane do oceny sprawności przeprowadzonej kontroli, a szczególnie skuteczności i ekonomiczności.

Висновки. W krajach Unii Europejskiej nadaje się wysoką rangę kontroli wewnętrznej. Wyraża się to przede wszystkim w podstawowym dokumencie “Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej” (*Guidelines for Internal Control Standards*). Wytyczne te wskazują, że kontrola, czy to w postaci “*wtopionej*” w funkcje naczelnego kierownika, czy też jako instytucjonalne “*przedłużenie*” systemu

kierowniczego, mieści się w ramach działań regulacyjnych i powinna przyczynić się do sprawnego przebiegu działań podstawowych organizacji.

Trzeba jednocześnie pamiętać, że żaden system kontroli nie zastąpi potrzebnej **samokontroli pracowniczej**, własnej wrażliwości na sprawy, za które się odpowiada, stałej dbałości na każdym stanowisku o jak najlepsze efekty w ramach posiadanych możliwości.

Na zakończenie zacytujemy pogląd H. Koontza i C.O. Donnella, którzy dokonując bardzo szczegółowej analizy kontroli w procesie zarządzania firmą sformułowali “*Dziesięć wymagań odpowiedniej kontroli*”, zwrócili jednocześnie uwagę na fakt, że “*zasady kontroli są co prawda uniwersalne, jednakże poszczególne systemy wymagają specjalnego opracowania*” [7].

1. Drucker P.F. *Management, Practices*, New York, S. 498.

2. Fayol H. *General and Industrial Management*, Pitman, New York, S. 107.

3. Gościński J. *Zarys teorii sterowania ekonomicznego*, PWN, 1977, S. 21.

4. Griffin R. *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2007, S. 585.

5. Kałużny S. *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka. Podręcznik akademicki*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, S. 103 – 106.

6. Kałużny S. *Leksykon kontroli*, DOSKO, Warszawa 2006.

7. Koontz H., Donnell C.O., *Zasady zarządzania*, PWN 1969, S. 664.

8. Starościak J. *Zarys nauki administracji*, wyd. II, Warszawa 1971, S. 354.

Стаття надійшла до редакції 07.12.2008

2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2

“Життя займає у людей занадто багато часу”.

Леу Станіслав Єжи
польський письменник

“А може, наші уявлення про людину надто антропоморфні?”

Леу Станіслав Єжи
польський письменник

“Багатох речей немає тому, що їх не могли ніяк назвати”.

Леу Станіслав Єжи
польський письменник

2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2