

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 344

Rachunkowość a controlling

Redaktorzy naukowi

Edward Nowak

Maria Nieplowicz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz
Korektor: Halina K. Kocur
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-469-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Krzysztof Adamowicz, Piotr Szczypa: Możliwości wykorzystania rachunkowości zarządczej w Lasach Państwowych	13
Tomasz Ankiewicz, Zofia Wyszowska: Proces wdrażania systemu controllingu w przedsiębiorstwie produkcyjnym	25
Wioletta Baran: System kontroli zarządczej w podmiotach leczniczych	41
Małgorzata Białas, Anna Surowiec: Przykład wykorzystania umowy konsorcjum w celu stworzenia skutecznego mechanizmu kontroli we współpracy międzyorganizacyjnej	52
Agnieszka Bieńkowska, Zygmunt Kral, Anna Zabłocka-Kluczka: Rozwiązania organizacyjne controllingu w organizacjach sieciowych	61
Adam Bujak: Charakterystyka problemów decyzyjnych dotyczących funkcjonowania systemu informacyjnego rachunkowości w przedsiębiorstwie	75
Andrzej Bytniewski: Efekty modernizacji technologicznej systemu rachunkowości	84
Joanna Dyczkowska, Tomasz Dyczkowski: Organizacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego – wyniki badań empirycznych ...	94
Tomasz Dyczkowski, Joanna Dyczkowska: Wpływ technologii informacyjnych na funkcjonowanie systemów sprawozdawczości zarządczej w polskich przedsiębiorstwach	109
Joanna Dynowska, Zdzisław Kes: Systemy FK stosowane w biurach rachunkowych w województwie warmińsko-mazurskim – wyniki badań ankietowych	122
Krzysztof Dziadek: Specyfika, zakres i narzędzia rachunkowości zarządczej projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej	134
Wojciech Fliegner: Metoda identyfikacji procesów ewidencji księgowej w środowisku informatycznym	144
Stanisław Gędek: Podstawy krótkookresowych decyzji produkcyjnych w przedsiębiorstwach wieloasortymentowych	160
Anna Glińska: Podejmowanie decyzji w zakresie kształtowania struktury zatrudnienia w zakładach pracy chronionej	171
Renata Gmińska: Aspekty behawioralne w rachunkowości zarządczej	185
Katarzyna Goldmann: Trendy zarządzania płynnością finansową – wyniki badań	194
Bartosz Góralski: Wartość firmy – czy istnieje wzorcowa metoda szacowania wartości godziwej?	203

Angelika Kaczmarczyk: Aktywowanie kosztów w bilansie a wiarygodność informacji sprawozdawczej	213
Marcin Klinowski: Ryzyko w analizie i ocenie projektów	221
Paul-Dieter Kluge: Statystyczne metody rankingowe i ratingowe jako instrumenty controllingu – zalety i wady	231
Konrad Kochański: Rola i miejsce budżetowania działalności marketingowej w przedsiębiorstwach handlowych sektora MSP w świetle badań empirycznych	246
Joanna Koczar: Rozwój rachunkowości zarządczej w Rosji – wybrane problemy	259
Magdalena Kowalczyk: Analiza SWOT jako instrument controllingu strategicznego gmin	267
Mieczysław Kowerski: Czy spółki giełdowe z udziałem Skarbu Państwa płacą zbyt duże dywidendy?	276
Alina Kozarkiewicz: Kontrola tworzenia i apropracji wartości w sieciach międzyorganizacyjnych	286
Wojciech Dawid Krzeszowski: Niepodzielony wynik finansowy a opodatkowanie	295
Mirosława Kwiecień: Współczesna rachunkowość a controlling	303
Tomasz Lis: Rozwój optymalizacji kosztów w procesach produkcyjnych – wybrane zagadnienia	313
Monika Łada: Ugruntowane teorie o rachunkowości zarządczej	323
Paweł Malinowski, Tomasz Ćwieliąg: Wykorzystanie benchmarkingu wraz z instrumentarium controllingu w zarządzaniu przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym	331
Elżbieta Marcinkowska, Joanna Sawicka, Anna Stronczek: Outsourcing a system decyzyjny przedsiębiorstwa	341
Łukasz Matuszak: Dylematy implementacji Międzynarodowych Ram Zintegrowanej Sprawozdawczości	352
Bożena Nadolna: Identyfikacja zagrożeń dla walidacji badań w rachunkowości zarządczej	365
Beata Namiel: Analiza udziału gmin w podatkach dochodowych a dochody gmin za lata 2008-2012 na potrzeby controllingu wykorzystywanego w realizacji usług samorządu gminnego	378
Maria Nieplowicz: Budżet zadaniowy w miastach na prawach powiatu – wybrane zagadnienia	388
Edward Nowak: Obowiązki w zakresie sprawozdawczości a wielkość jednostki gospodarczej	396
Marta Nowak: Znaczenie wymiarów czasu w controllingu – definicje teoretyczne a psychologiczna charakterystyka controllerów	405

Katarzyna Piotrowska: Rachunek kosztów w warunkach upadłości likwidacyjnej	414
Krzysztof Prymon: Możliwość wystąpienia zjawiska kreatywnej rachunkowości w rolnictwie w świetle projektowanych zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolnych	424
Ewa Różańska: Finansowa ocena projektów badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwie społecznie odpowiedzialnym	434
Jolanta Rubik: Nowe wyzwania dla controllingu personalnego w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw	446
Marzena Rydzewska-Włodarczyk, Honorata Gumna: Budżetowanie kosztów w organizacjach pozarządowych na przykładzie fundacji „Ogrody Róż”	455
Beata Sadowska: Okresowa ocena pracownicza jako element controllingu zakładu budżetowego – studium przypadku	467
Irena Sobańska, Dariusz Rojek: Wpływ rachunkowości zarządczej na kulturę organizacyjną w innowacyjnym przedsiębiorstwie	476
Aleksandra Sulik-Górecka: Obszar kontroli wewnętrznej w procedurach rewizyjnych zamkniętych funduszy inwestycyjnych	489
Olga Szolno: Uwarunkowania efektywnego funkcjonowania budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego	500
Łukasz Szydelko: Polityka rachunkowości w przedsiębiorstwie zorientowanym procesowo – wybrane zagadnienia	511
Katarzyna Szymczyk-Madej: Budowa i funkcjonowanie systemów informatycznych rachunkowości – porównanie wyników badań z lat 2005 i 2014	520
Agnieszka Tubis: Controllingowy system informacyjny na potrzeby zarządzania ogumieniem w przedsiębiorstwie transportu drogowego	531
Adam Węgrzyn: Analiza porównawcza alternatywnych źródeł finansowania inwestycyjnego projektu infrastrukturalnego w energetyce przy wykorzystaniu funduszu typu <i>equity</i> oraz bankowego kredytu komercyjnego	540
Edward Wiszniowski: Prawne przesłanki ogłoszenia upadłości a zdolność do kontynuacji działania jednostki gospodarczej według rachunkowości	560
Tomasz Wójtowicz: Wycena rynkowa a wartość księgowa składników bilansu przedsiębiorstwa	569
Paweł Wroński: Zmiany we wdrażaniu systemów wspomaganie zarządzania przedsiębiorstwami w latach 2002-2013 – wyniki badań praktycznych	583
Grzegorz Zimon: Strategie zarządzania kapitałem obrotowym a płynność finansowa przedsiębiorstw	591

Summaries

Krzysztof Adamowicz, Piotr Szczypa: The possibilities of management accounting use in National Forests	24
Tomasz Ankiewicz, Zofia Wyszowska: The process of controlling system implementation in a production enterprise	40
Wioletta Baran: Management control system in healthcare providers	51
Małgorzata Białas, Anna Surowiec: An example of the use consortium agreement to create an effective control mechanism in interorganizational cooperation	60
Agnieszka Bieńkowska, Zygmunt Kral, Anna Zabłocka-Kluczka: Organizational solutions of controlling in network organizations	74
Adam Bujak: The profile of decision problems relating to the functioning of the accounting information system in an enterprise	83
Andrzej Bytniewski: The technological modernization's effects of accounting system	93
Joanna Dyczkowska, Tomasz Dyczkowski: Organization of management control in public sector – evidence of empirical studies in Poland	108
Tomasz Dyczkowski, Joanna Dyczkowska: Impact of information technologies on management reporting systems in Polish enterprises	121
Joanna Dynowska, Zdzisław Kes: The financial accounting system programs used in accounting firms in Warmia and Mazury Voivodeship – results of questionnaire research	133
Krzysztof Dziadek: Specific nature, scope and tools of accounting management of projects co-financed from the European Union	143
Wojciech Flegner: Method of identifying accounting processes in the IT environment	159
Stanisław Gędek: The basics of short-term production decisions in mass production enterprises	170
Anna Glińska: Making decision on shaping of employment's structure in sheltered workshop	184
Renata Gmińska: Behavioral aspects in management accounting	193
Katarzyna Goldmann: Trends in liquidity management – survey results	202
Bartosz Góralski: Goodwill – is there one standard of valuation of fair value?	212
Angelika Kaczmarczyk: Activating costs in the balance sheet and reliability of the information reporting	220
Marcin Klinowski: Risk in analysis and assessment of projects	230
Paul-Dieter Kluge: Statistical ranking and rating methods as controlling instruments – advantages and disadvantages	245
Konrad Kochański: The role and place of marketing budgeting in micro, small and medium trade enterprises in the light of empirical research	258

Joanna Koczar: Development of management accounting in Russia – selected issues	266
Magdalena Kowalczyk: SWOT analysis as an instrument of strategic controlling of municipalities	275
Mieczysław Kowerski: Do state controlled public companies pay too high dividends?	285
Alina Kozarkiewicz: Control of value creation and appropriation in inter-organizational networks	294
Wojciech Dawid Krzeszowski: Retained earnings and taxation	302
Mirosława Kwiecień: Contemporary accounting vs. controlling	312
Tomasz Lis: Development of costs optimization in production processes – selected aspects	322
Monika Łada: Grounded theories about management accounting	330
Paweł Malinowski, Tomasz Ćwieląg: Utilization of benchmarking and controlling tools in the management process of municipal water and sewage company	340
Elżbieta Marcinkowska, Joanna Sawicka, Anna Stronczek: Outsourcing and company’s decision-making model	351
Łukasz Matuszak: Implementation dilemmas of the international integrated reporting framework	364
Bożena Nadolna: Identification of threats to the validation in management accounting research	377
Beata Namiel: Analysis of share of communities in income taxes and income of communities in the years 2008-2012 for community controlling used in services realization of commune	387
Maria Nieplowicz: The performance-based budget cities with county rights – selected issues	395
Edward Nowak: Obligations relating to statutory financial reporting vs. company size	404
Marta Nowak: Importance of time perspectives in controlling – theoretical definitions vs. psychological characteristics of controllers	413
Katarzyna Piotrowska: Bill of costs in insolvency proceedings	423
Krzysztof Prymon: On possibility of appearance of creative accounting in agriculture in the light of proposed amendments of farms’ taxation	433
Ewa Różańska: Financial assessment of research and development projects in a socially responsible company	445
Jolanta Rubik: New challenges for personal controlling in the context of Corporate Social Responsibility	454
Marzena Rydzewska-Włodarczyk, Honorata Gumna: Costs budgeting in non-profit organizations on the example of the foundation’s “Ogrody Róż”	466

Beata Sadowska: Periodic assessment of employees, as part of controlling in the budgetary establishment – case study	475
Irena Sobańska, Dariusz Rojek: Impact of management accounting on organizational culture in an innovative company	487
Aleksandra Sulik-Górecka: Internal control system of close-end investment funds in the audit procedures	499
Olga Szolno: Conditioning of effective budgeting functioning in local government units	510
Łukasz Szydełko: The accounting policy in process-oriented company – chosen aspects	519
Katarzyna Szymczyk-Madej: Building and functioning of accounting information systems – a comparison research results from 2005 and 2014	530
Agnieszka Tubis: Controlling information system for the management of tires in the road transportation company	539
Adam Węgrzyn: Comparative analysis of alternative sources of infrastructure project investments funding in energy sector using equity fund type and commercial bank loan	558
Edward Wiszniowski: Legal grounds for bankruptcy vs. company's ability to stay active and afloat seen from the accounting perspective	568
Tomasz Wójtowicz: Market valuation vs. book value of balance sheet elements	582
Paweł Wroński: Changes in implementation of management support systems in enterprises in 2002-2013 – results of practical study	590
Grzegorz Zimon: Strategies of working capital management vs. financial liquidity of companies	603

Magdalena Kowalczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

e-mail: magdalena.kowalczyk@ue.poznan.pl

ANALIZA SWOT JAKO INSTRUMENT CONTROLLINGU STRATEGICZNEGO GMIN

Streszczenie: Narzędzia controllingu strategicznego wspierające realizację długookresowych zadań mogą być wykorzystywane nie tylko w podmiotach komercyjnych, ale również w jednostkach samorządu terytorialnego. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli analizy SWOT w planowaniu długookresowym w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Prawidłowo przygotowana analiza SWOT jako instrument controllingu strategicznego służy wyznaczeniu kierunków rozwoju gminy. Celowi artykułu został podporządkowany treść i jego układ. W pierwszej części zdefiniowano pojęcie controllingu strategicznego oraz omówiono jego rolę w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie przeprowadzonych badań literaturowych. Druga część niniejszego opracowania przedstawia istotę sporządzania w gminach długookresowych planów i analizy SWOT jako elementu strategii rozwoju. Ostatnia część zawiera krótki przykład zasad sporządzania klasycznej analizy SWOT w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gminy, wraz z metodologią.

Słowa kluczowe: controlling, controlling strategiczny, analiza SWOT, gmina, strategia.

DOI: 10.15611/pn.2014.344.23

1. Wstęp

Narzędzia controllingu strategicznego wspierające realizację długookresowych zadań mogą być wykorzystywane nie tylko w podmiotach komercyjnych, ale również w jednostkach samorządu terytorialnego. W niniejszym opracowaniu zostanie przybliżona problematyka wykorzystania analizy SWOT jako narzędzia controllingu strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Jednym z elementów opracowywanej długofalowej strategii gminy jest właśnie analiza SWOT, której prawidłowe sporządzenie umożliwi określenie kierunków jej rozwoju. Należy jednak zaznaczyć, że w niewielu przypadkach jest ona odpowiednio sporządzona przez gminy, które przygotowują strategię rozwoju.

Dlatego celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia analizy SWOT jako istotnego instrumentu controllingu strategicznego, który wpływa na

rozwoj długookresowy gminy, jak również pozwala na realizację jej strategii. Natomiast przedmiotem rozważań będzie analiza SWOT, a podmiotem gmina jako podstawowa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego.

Celowi artykułu została podporządkowana treść i jego układ, w pierwszej części zdefiniowano pojęcie controllingu oraz omówiono jego rolę w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie przeprowadzonych badań literaturowych. Druga część niniejszego opracowania przedstawia istotę sporządzania w gminach długookresowych planów i analizy SWOT jako elementu strategii rozwoju. Ostatnia część zawiera krótki przykład zasad sporządzania klasycznej analizy SWOT w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gminy, wraz z metodologią.

2. Istota controllingu strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Pojęcie controllingu według W. Brzezina to pewna filozofia czy też model zarządzania polegający na kierowaniu przedsiębiorstwem (organizacją) za pomocą wskaźników rentowności i wypłacalności, pozwalający na optymalizację wyniku finansowego i wartości przedsiębiorstwa (organizacji). Dla realizacji tego celu należy stworzyć cały dział nastawiony na organizację, planowanie, sterowanie i kontrolę procesów gospodarczych [Brzezina 2001].

H.J. Vollmuth podkreśla, że controlling jest ponadfunkcyjnym instrumentem zarządzania, który powinien wspierać dyrekcję i pracowników zarządu przy podejmowaniu decyzji. Właściwe kierowanie przedsiębiorstwem zakłada jednak, że istnieje w nim planowanie, którego cele ustalane są wspólnie przez dyrekcję i pracowników zarządu [Vollmuth 2007].

Odnosząc się do definicji controllingu W. Brzezina, należy stwierdzić, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego filozofia zarządzania polegająca na kierowaniu organizacją za pomocą wskaźników rentowności nie będzie miała zastosowania. Jednostki samorządu terytorialnego nie funkcjonują po to, aby maksymalizować zyski, ich zadaniem jest realizowanie zadań zawartych w ustawie o samorządzie: gminnym, powiatowym, wojewódzkim. W ramach realizowanych zadań jednostki świadczą usługi na rzecz ludności zamieszkującej dane terytorium wspólnoty. Podsumowując, w jednostkach samorządu terytorialnego nie będziemy wykorzystywać narzędzi controllingu do optymalizacji wyniku finansowego, ale do optymalizacji relacji nakład – efekt. Obecnie dąży się w jednostkach samorządu terytorialnego do efektywnego zarządzania posiadanymi zasobami.

Należy się zgodzić z L. Borowcem, że controlling w gminie trzeba rozumieć jako instrument wspomagający zarządzanie, który poprzez koordynację procesów planowania, sterowania, zasilania w informacje oraz kontroli jest zorientowany na realizację celów gminy (świadczenie usług publicznych). Niezbędnym elementem controllingu jest system pomiaru dokonań jednostki, w szczególności niefinansowych [Borowiec 2007].

Słusznie zauważa P. Bednarek, że zadanie controllingu w gminach polega na tworzeniu systemów informacyjnych, które oprócz informacji o regulacjach prawnych dostarczają decydentom wiedzy również o aspektach związanych z efektywnością i skutecznością podejmowanych decyzji [Bednarek 2007].

Powinniśmy wykorzystywać instrumenty controllingu w jednostkach samorządu terytorialnego, ponieważ działania controllingu ukierunkowane są na informacje wspierające, uzupełniające i usprawniające podejmowanie decyzji. Wspomaganie zarządzania odnosi się w tym wypadku do harmonizacji planów i wyników osiągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz koordynacji planów strategicznych z oceną szans i ryzyka [Borowiec 2007].

Controlling strategiczny ma za zadanie wsparcie organu wykonawczego w realizacji długookresowych zadań, które w dużym stopniu związane są z zapewnieniem ciągłego funkcjonowania i rozwoju organizacji w przyszłości. Jest więc ukierunkowany na stworzenie i weryfikację strategii jednostki, a przez kwantyfikację celów jakościowych umożliwia kontrolę i koordynację z realizowanym planem operacyjnym. Pomaga w transformacji strategii na działania operacyjne, kreuje systemy wczesnego ostrzegania oraz ukierunkowuje rozwój systemów informacyjnych na potrzeby zarządzania strategicznego [Kozuch 2012].

Głównym celem controllingu strategicznego jest zapewnienie jednostce długofalowego rozwoju oraz niezbędnego potencjału umożliwiającego realizację zamierzeń. Spełnia on szereg zadań w każdej fazie procesu strategicznego, czyli kolejno na etapie analizy strategicznej, formułowania strategii, wdrażania i realizacji kontroli strategicznej. W ramach analizy strategicznej wykorzystuje się m.in. takie instrumenty controllingu strategicznego, jak: analiza SWOT, analiza struktury branż M. Portera, struktura tworzenia wartości (*value chain*), bilans strategiczny, analiza potencjałów [Nieplowicz 2003].

3. Strategia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego a analiza SWOT

Współczesne zarządzanie zmierza do przewidywania wszelkich barier zagrażających przyszłości organizacji, które dążąc do poznania sytuacji decyzyjnej, identyfikacji szans, wyboru celów i sposobów ich realizacji, stosują nowoczesne metody i techniki analizy otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego, gromadzą i porządkują informacje, które są wykorzystywane w procesie doskonalenia i długofalowego rozwoju [Gajdzik, Jama 2010].

„Ogólny program definiowania i realizacji celów przedsiębiorstwa oraz pełnienia jej misji, zawierający układ w czasie reakcji przedsiębiorstwa na jego otoczenie”, to właśnie według G. Gierszewskiej strategia organizacji [Gierszewska 2003].

Ważnym elementem w zarządzaniu lokalnym i regionalnym w jednostkach samorządu terytorialnego jest orientacja strategiczna głównych kreatorów rozwoju.

Zasadniczym elementem zarządzania strategicznego jest ustalenie długofalowych kierunków rozwoju, pozwalających na wykorzystanie istniejących szans i czynników rozwoju. Osiągnięcie zamierzonych efektów wymaga dokonania kompleksowej oceny stanu jednostki samorządu terytorialnego, a następnie określenia wizji rozwoju, która powinna ustalić działania konieczne do realizacji. Wdrożenie systemu zarządzania strategicznego (ma istotny wymiar dla rozwoju lokalnego i regionalnego) wiąże się z podjęciem szeregu działań organizacyjnych, do których zaliczamy opracowanie i wdrożenie:

- systemu zbierania informacji o potrzebach miasta, gminy, regionu,
- systemu pozwalającego na wszechstronne przeanalizowanie zebranych danych,
- procedur planistycznych,
- systemu komunikacji z otoczeniem i w ramach samorządu,
- zasad systemu monitoringu i kontroli [Szewczuk, Kogut-Jaworska, Ziolo 2011].

Dlatego w funkcjonowaniu i rozwoju gminy (miasta) istotną rolę odgrywa plan lub program nazywany powszechnie strategią rozwoju gminy lub strategią rozwoju gospodarczego gminy. Dokument ten stanowi ważny instrument zarządzania gospodarką lokalną, będąc jednocześnie podstawą działania w dłuższej perspektywie czasowej¹. Ranga tego dokumentu wynika z dwóch zasadniczych powodów: po pierwsze, pozwala na podejmowanie racjonalnych decyzji rozwojowych i przekształceń strukturalnych gminy; po drugie, posiadanie strategii rozwoju jest warunkiem ubiegania się o środki finansowe z różnych źródeł – systemu bankowego, funduszy europejskich [Wojciechowski 2012].

Elementem strategii rozwoju gminy jest analiza SWOT, która stanowi jedną z podstawowych (tradycyjnych) koncepcji zarządzania strategicznego. Określa ona ogólne zasady analizy strategicznej otoczenia i zasobów organizacji oraz zasady wykorzystania tych analiz do budowy strategii konkurencji oraz wzrostu organizacji. Według zasad SWOT strategia organizacji jest określana na podstawie maksymalnego dopasowania między silnymi i słabymi stronami zasobów i umiejętności organizacji z jednej strony oraz występującymi w otoczeniu (bliższym i dalszym) możliwościami (okazjami, szansami) i zagrożeniami z drugiej [Pierścionek 2007].

4. Analiza SWOT w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gminy

Analiza SWOT jest uproszczoną wersją analizy pola sił, która wykorzystuje ten sam schemat analizy, ale dopuszcza dużą swobodę w doborze technik oraz proce-

¹ Szerzej tematyka strategii rozwoju gminy jako dokumentu opisującego długookresową politykę została poruszona w: [Walczak, Kowalczyk 2010, s. 84-86].

dur. Analiza jest oparta na prostym schemacie klasyfikacji – wszystkie czynniki mające wpływ na bieżącą i przyszłą pozycję organizacji dzieli się na:

- zewnętrzne w stosunku do organizacji i mające charakter uwarunkowań wewnętrznych,
- wywierające negatywny wpływ na organizację i mające wpływ pozytywny na bieżącą i przyszłą pozycję organizacji [Gierszewska, Romanowska 1994].

SWOT jest akronimem czterech angielskich słów: *strengths* – mocne strony organizacji, *weaknesses* – słabe strony organizacji, *opportunities* – szanse w otoczeniu, *threats* – zagrożenia w otoczeniu.

Według G. Gierszewskiej „wyodrębnienie mocnych i słabych stron organizacji wymaga dokonania podziału wnętrza organizacji na odrębne sfery działania, oceny siły wpływu cechy na organizację i zdolności organizacji do zmiany określonej własnej cechy. Podobnie wielowymiarowe i wieloaspektowe są analizy otoczenia przedsiębiorstwa, które muszą dać podstawę do wyodrębnienia potencjalnych szans i potencjalnych zagrożeń występujących w otoczeniu organizacji, mających wpływ na jego funkcjonowanie oraz zderzenie ich z mocnymi i słabymi stronami przedsiębiorstwa” [Gierszewska 2003].

Mocne strony organizacji, określane czasem jako atut konkurencyjny, to jej unikatowe zasoby, umiejętności, które umożliwiają badanie przewagi nad konkurentami. Natomiast słabe strony organizacji to te wszelkie jej zasoby i aspekty funkcjonowania, które ograniczają jej sprawność działania. Należy pamiętać, że słabości organizacji mogą zredukować jej silne atuty organizacyjne, jeśli nie zostaną w porę przewyciężone [Żabiński (red.) 2000].

Badanie słabych i mocnych stron organizacji wykonuje się w odniesieniu do wszystkich jej sfer działania i/lub w przekroju jednej lub tylko wybranych sfer, np. finanse, marketing, w zależności od celu diagnozy.

Analizując sporządzane strategie rozwoju gmin, można stwierdzić, że w wielu wypadkach analiza SWOT jest przeprowadzona niedbale, a często również metodologia pozostawia wiele do życzenia.

Klasyczna analiza SWOT składa się z czterech etapów, których krótką charakterystykę przedstawiono w tab. 1.

Dla zobrazowania idei sporządzania analizy SWOT zostanie przedstawiony przykład przeprowadzania jej klasycznej odmiany w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy. Do kluczowych obszarów działalności gminy można zaliczyć: finanse, infrastrukturę, rozwój gospodarczy, zdrowie, pomoc społeczną i bezpieczeństwo. Do oceny słabości i sił gminy wybrano jako układ odniesienia do przeprowadzenia analizy SWOT porównanie do największego konkurenta. Oczywiście warto zaznaczyć, że w wielu obszarach gminy powinny ze sobą współpracować dla wspólnego dobra mieszkańców. W tabeli 2 przedstawiono główne cechy gminy przygotowującej analizę SWOT, jak również jej potencjalnego konkurenta.

Tabela 1. Etapy przeprowadzania klasycznej analizy SWOT

Etapy	Charakterystyka
Etap 1 Wybór kluczowych obszarów działalności	Na tym poziomie należy przedstawić siły i słabości organizacji najlepiej w odniesieniu do konkurencji. W typowych przypadkach analizy strategicznej, po analizie organizacji w otoczeniu i konkretnej grupy strategicznej, do której dana organizacja zalicza się lub aspiruje, sugeruje się od pięciu do siedmiu zbiorów działań, które są lub mogą być kluczowe do zbudowania długofalowej przewagi konkurencyjnej.
Etap 2 Wybór układu odniesienia do oceny sił i słabości firmy/ jednostki samorządu terytorialnego	Najczęstszym błędem popełnianym przez menedżerów i konsultantów jest analizowanie sił i słabości organizacji w doskonałej próżni, czyli bez konkretnego układu odniesienia. Przeprowadzenie dobrej analizy organizacyjnej wymaga odniesienia do analizy grup strategicznych, co pozwoli na ustalenie, jakie organizacje są układem odniesienia dla oceny naszej pozycji. Możliwe są trzy podejścia (<i>benchmarking</i> – zob. [Zysnarska-Dworczak 2011, s. 192-199]); pierwsze z nich to porównanie do najgroźniejszego konkurenta – jednostki, z którą kadra kierownicza powinna stale porównywać swoją organizację i oceniać rozwój sytuacji. Drugie podejście polega na równoczesnej analizie wszystkich konkurentów w grupie strategicznej oraz liderów w pozostałych grup strategicznych. Natomiast ostatnie podejście polega na szukaniu liderów poza branżą.
Etap 3 Zbudowanie profilu konkurencyjnego organizacji	Kolejnym krokiem po utworzeniu rozbudowanej listy aktywności składającej się na każde kluczowe działanie w organizacji oraz po dokonaniu analizy konkurentów jest budowa profilu konkurencyjnego organizacji. Jednocześnie z analizą można przeprowadzić interpretację i budować zarys funkcjonalnych programów działania.
Etap 4 Podsumowanie analizy	Po przeprowadzeniu porównań w istotnych obszarach działalności należy zbudować zbiorczą tablicę, która zawiera zespoloną ocenę sił i słabości organizacji (w porównaniu z konkurencją) we wszystkich obszarach działalności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Obłój 2007].

Tabela 2. Charakterystyka analizowanych gmin

Wyszczególnienie	Gmina X	Gmina Y
	gmina poddana analizie	gmina konkurencyjna
Rodzaj gminy	gmina wiejska	gmina wiejska
Liczba mieszkańców	9 375 tys.	9 500 tys.
Charakter gminy	rolniczy	rolniczy

Źródło: opracowanie własne.

Do przeprowadzania analizy w gminie X wybrano gminę rolniczą o podobnej wielkości i liczbie mieszkańców, z tego samego powiatu. Ze względu na ograniczenia co do objętości niniejszego opracowania, w tab. 3 przedstawiono tylko jeden obszar działalności gminy poddany analizie SWOT.

Tabela 3. Infrastruktura, warunki życia dla mieszkańców

Wyszczególnienie	Zdecydowanie słaba strona	Słaba strona	Podobna sytuacja	Silna strona	Zdecydowanie silna strona
Położenie gminy			×		
Walory krajobrazowe			×		
Sieć dróg			×		
Ochrona środowiska				×	
Media		×			
Ścieżki rowerowe		×			
Chodniki		×			
Mieszkania komunalne	×				
Suma	1	3	3	1	0

Źródło: opracowanie własne.

Z danych zawartych w tab. 3 wynika, że badana gmina ma przewagę w działaniach dotyczących ochrony środowiska. Słabą stroną w porównaniu z konkurencyjną gminą są ścieżki rowerowe, chodniki dla pieszych, zaopatrzenie w media, jak również mieszkania komunalne. Natomiast, porównując położenie gminy, jej walory krajobrazowe oraz posiadaną sieć dróg, należy stwierdzić, że sytuacja jest podobna. Podsumowania tabeli dokonujemy, porównując liczbę słabych i silnych punktów oraz ustalając, ile mamy punktów. Przeprowadzona analiza tego obszaru działań wskazuje, że gmina X jest słabsza od konkurenta. W dalszej części analizy należy zbudować tabele dla pozostałych obszarów działalności gminy. Ostatnim etapem analizy jest budowa zbiorczej tabeli (tab. 4), zawierającej zespoloną ocenę sił i słabości gminy (w porównaniu z konkurencją).

Tabela 4. Zbiorcza analiza silnych i słabych stron gminy X

Obszary działania	Konkurent jest słabszy	Sytuacja jest podobna	Konkurent jest silniejszy
Finanse	×		
Infrastruktura, warunki życia mieszkańców			×
Rozwój gospodarczy		×	
Zdrowie			×
Pomoc społeczna	×		×
Bezpieczeństwo		×	
Razem	2	2	3

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona w ten sposób analiza ma pozwolić na zrozumienie, na czym gmina może się skoncentrować, aby osiągnąć przewagę konkurencyjną. Z analizy tej wynika, że gmina X jest silniejsza od konkurenta w obszarze finansów i pomocy społecznej. Sytuację podobną do konkurencji odnotowano w obszarze rozwoju go-

spodarczego i bezpieczeństwa, natomiast w obszarze infrastruktury, zdrowia i pomocy społecznej konkurent jest silniejszy. Na podstawie tak przeprowadzonej analizy SWOT gmina X powinna zbudować swoją strategię rozwoju. Jak zauważa K. Obłój, analiza SWOT jest to stały proces poszukiwania: słabości, które trzeba eliminować, i silnych stron, które mogą być potencjalnym źródłem unikatowości gminy. Należy jednak rozróżnić, które ze słabości są wynikiem złego zarządzania i zagrażają pozycji konkurencyjnej gminy, a które stanowią pochodną strategicznych wyborów.

Innym modelem analizy SWOT jest SWOT/TOWS, który jest według K. Obłója bardziej wnikliwy i prowadzący do sugestii, jaki typ strategii w konkretnej konfiguracji otoczenie – organizacja jest bardziej efektywny. Metoda ta oferuje coś więcej, niż tylko ogólny kierunek działania, wyrażający się w stwierdzeniu: „wzmacniaj silne strony, wykorzystując szanse i jednocześnie eliminuj słabe strony, wykorzystując szanse i zagrożenia” [Obłój 2007].

5. Zakończenie

W gminach istotne znaczenie dla ich rozwoju ma nie tylko bieżąca działalność, ale również określenie długookresowych zadań. Prawidłowe wyznaczenie długookresowej polityki rozwoju gminy wymaga sporządzenia analizy SWOT, która wskazuje, jaką strategię jednostka powinna realizować w przyszłości.

Analiza SWOT bardzo często jest przygotowywana przez gminy z pominięciem metodologii, co powoduje, że nie może ona służyć do budowy strategii konkurencji oraz wzrostu danej jednostki. Gminy powinny na pierwszym miejscu stawiać dobro wspólne mieszkańców, dlatego konkurencja, o czym należy pamiętać, ma inny wymiar niż w podmiotach komercyjnych nastawionych na maksymalizację zysku. Prawidłowo przygotowana analiza SWOT służy, jako instrument controllingu strategicznego, wyznaczeniu kierunków długofalowego rozwoju gminy.

Literatura

- Bednarek P., 2007, *Controlling w zarządzaniu gminą*, PWE, Warszawa, s. 30-31.
- Borowiec L., 2007, *Controlling w realizacji usług publicznych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków, s. 60-61.
- Brzezina W., 2001, *Controlling modele teoretyczno-normatywne do zastosowania w przedsiębiorstwach polskich*, Częstochowskie Wydawnictwo Naukowe, Częstochowa, s. 23, 31.
- Gajdzik B., Jama B., 2010, *Analiza strategiczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice, s. 7.
- Gierszewska G., 2003, *Strategie przedsiębiorstw w dobie globalizacji*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie, Warszawa, s. 19, 215.
- Gierszewska G., Romanowska M., 1994, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa, s. 176.
- Kaplan R.S., Cooper R., 2002, *Zarządzanie kosztami i efektywnością*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

- Kozuch A.K., 2012, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa, s. 210-211.
- Nieplowicz M., 2003, *Controlling strategiczny i jego instrumenty*, [w:] E. Nowak (red.), *Controlling w przedsiębiorstwie. Koncepcje i instrumenty*, ODDiK, Gdańsk, s. 44.
- Oblój K., 2007, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa, s. 326-336.
- Pierścionek Z., 2007, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., 2011, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 98-99.
- Vollmuth H.J., 2007, *Controlling, planowanie, kontrola, kierowanie. Podstawy budowy systemu controllingu*, Placet, Warszawa, s.15.
- Walczak M., Kowalczyk M., 2010, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa.
- Wojciechowski E., 2012, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa, s. 261.
- Zyznarska-Dworczak B., 2011, *Funkcje benchmarkingu w rachunkowości*, [w:] W. Gabrusewicz, J. Samelak, *Kierunki zmian we współczesnej rachunkowości*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań, s.192-199.
- Żabiński L. (red.), 2000, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa na potrzeby wyboru strategii rozwoju (za pomocą metody SWOT)*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków, s. 42-43.

SWOT ANALYSIS AS AN INSTRUMENT OF STRATEGIC CONTROLLING MUNICIPALITIES

Summary: The tools of strategic controlling can be used not only in commercial companies but also in local government. The main aim of this paper is to show the role of SWOT analysis in long-term planning in local government units at the community level. Well prepared SWOT analysis leads to the development of community.

Keys words: controlling, strategic controlling, SWOT analysis, strategy.