

Zastosowanie analizy SWOT w doskonaleniu zarządzania jednostkami administracji terytorialnej

Małgorzata Asejczyk-Woroniczka*

Streszczenie: *Cel* – Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania analizy SWOT przez jednostki administracji samorządowej do realizacji wybranych standardów systemu kontroli zarządczej oraz niektórych wymagań normy ISO 9001:2015 dotyczącej systemu zarządzania jakością.

Metodologia badania – Zastosowano następujące metody badawcze: studia literatury, analizę wymagań prawnych i innych dotyczących przedmiotu opracowania. Wykorzystano również doświadczenia autorki wynikające ze współpracy z JST.

Wynik – W artykule dokonano charakterystyki techniki SWOT oraz jej zastosowania, przedstawiono możliwość praktycznego wykorzystania analizy SWOT do realizacji czterech standardów kontroli zarządczej oraz niektórych wymagań znowelizowanej normy ISO 9001:2015.

Oryginalność/wartość – Literatura przedmiotu nie zawiera wielu przykładów wykorzystania analizy SWOT do celów innych niż budowanie strategii. Opracowanie zawiera praktyczne wskazówki dla JST, w których obszarach systemu zarządzania jednostką można wykorzystać wyniki analizy SWOT.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, system zarządzania jakością, zarządzanie ryzykiem, kontekst organizacji, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Analiza SWOT jest narzędziem wykorzystywanym przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) głównie w procesie budowania strategii. Można zauważyć, iż znajduje ona również zastosowanie w innych obszarach zarządzania JST. Przykładami podejść, w których możliwe jest wykorzystanie analizy SWOT do innych celów niż określanie planów strategicznych, mogą być: system kontroli zarządczej oraz system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001. Wymienione systemy znajdują szerokie zastosowanie oraz funkcjonują w polskiej administracji publicznej, w tym w jednostkach administracji terytorialnej. Warto podkreślić, iż kontrola zarządcza jest obowiązkiem jednostek publicznych wyznaczonym przez ustawodawcę w Ustawie o finansach publicznych (2009). System ISO 9001 wdrażany jest na zasadzie dobrowolności, ale zgodnie z wymaganiami zawartymi w normie *ISO 9001:2015. Systemy zarządzania jakością – Wymagania*.

* mgr inż. Małgorzata Asejczyk-Woroniczka, doktorantka, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki w Jeleniej Górze, 58-500 Jelenia Góra, ul. Nowowiejska 3, e-mail: m_asejczyk-woroniczka@go2.pl.

System kontroli zarządczej mimo funkcjonowania w organizacjach publicznych już od około 6 lat ciągle jest obszarem wymagającym dookreślenia, w którym należy poszukiwać sposobów realizacji jego standardów wśród narzędzi i podejść dotychczas funkcjonujących w ramach teorii i zarządzania oraz w praktyce. Jednym z takich rozwiązań jest analiza SWOT, która znajduje zastosowanie podczas realizacji kilku standardów kontroli zarządczej zawartych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej. Technika ta może być również wykorzystywana do spełnienia niektórych wymagań systemu zarządzania jakością opartego na znowelizowanej normie ISO 9001, która została opublikowana w 2015 roku. W ramach nowelizacji pojawiło się między innymi wymaganie dotyczące zrozumienia organizacji i jej kontekstu oraz wprowadzono podejście zwane *risk-based thinking*. Wydaje się, że w realizacji ww. elementów normy analiza SWOT może się okazać bardzo przydatnym narzędziem.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania analizy SWOT przez jednostki administracji terytorialnej do realizacji wybranych standardów systemu kontroli zarządczej oraz niektórych wymagań normy ISO 9001:2015 dotyczącej systemu zarządzania jakością. Opracowanie zostało przygotowane na podstawie analizy literatury przedmiotu, unormowań prawnych i innych, a także doświadczeń autorki wynikających ze współpracy z jednostkami administracji publicznej w wyżej wymienionym zakresie.

1. Charakterystyka i zastosowanie analizy SWOT

Analiza SWOT jest powszechnie i głównie wykorzystywana w jednostkach publicznych, w zarządzaniu strategicznym, podczas budowania strategii danej organizacji. Jest narzędziem diagnostycznym, czyli znajduje zastosowanie na samym początku procesu określania planów strategicznych. Literatura przedmiotu zawiera wiele różnych modeli planowania strategicznego, ale w odniesieniu do jednostek administracji publicznej najbardziej odpowiednie wydaje się podejście zaprezentowane na rysunku 1, na którym wskazano również etap określania strategii, przy realizacji którego można wykorzystać analizę SWOT.

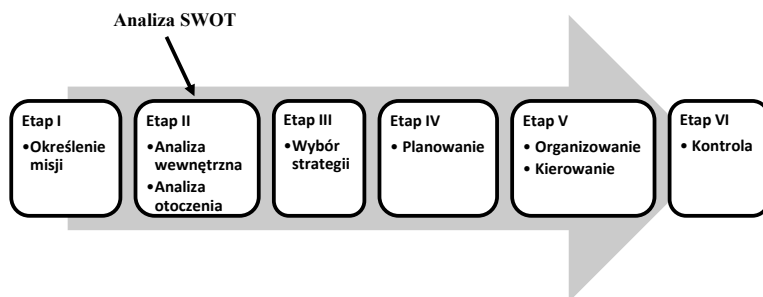
SWOT jest akronimem pierwszych liter angielskich słów, które określają cechy zasobów przedsiębiorstwa oraz jego otoczenia (Pierścionek, 2011, s. 132):

- *Strengths* – silne strony organizacji,
- *Weaknesses* – słabe strony organizacji,
- *Opportunities* – szanse (okazje rozwojowe w otoczeniu),
- *Threats* – zagrożenia występujące w otoczeniu.

Technika ta pozwala porównać mocne i słabe strony organizacji z szansami i zagrożeniami płynącymi z otoczenia (Daniluk, 2015, s. 206). Mocne i słabe strony mają charakter wewnętrzny, tkwią w organizacji, natomiast szanse i zagrożenia mają charakter zewnętrzny, tkwią w otoczeniu jednostek (Gawroński, 2010, s. 171). Ze skrzyżowania tych dwóch podziałów powstają cztery kategorie czynników (Gierszewska, Romanowska, 2009, s. 190):

- zewnętrzne pozytywne – szanse,

- zewnętrzne negatywne – zagrożenia,
- wewnętrzne pozytywne – mocne strony,
- wewnętrzne negatywne – słabe strony.



Rysunek 1. Etapy planowania strategicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sroślak, Kozieł, Krzyżanowski (2004), s. 15.

Schemat klasyfikacji czynników wpływających na pozycję organizacji przedstawiono na rysunku 2.



Rysunek 2. Klasyfikacja czynników w analizie SWOT

Źródło: Gierszewska, Romanowska (2009), s. 191.

Wyniki analizy słabych i mocnych stron skonfrontowane z szansami i zagrożeniami pozwalają na przeprowadzenie oceny wzajemnych oddziaływań (Żabińska, 1997, s. 47). Prowadzi to do równoległego zbadania relacji „z zewnątrz do wewnątrz” (TOWS) oraz z „wewnątrz na zewnątrz” (SWOT) przy wykorzystaniu odpowiednich zestawów pytań (Oblój, 2014, s. 280–281):

- a) w analizie TOWS należy odpowiedzieć na następujące pytania: Czy dane zagrożenia osłabią kolejne siły? Czy dane szanse spotęgują zidentyfikowane siły? Czy dane za-

grożenia spotęgują występujące słabości? Czy dane szanse pozwolą przezwyciężyć istniejące słabości?

- b) w analizie SWOT należy o odpowiedzieć na następujące pytania: Czy zidentyfikowane siły pozwolą wykorzystać szanse, które mogą wystąpić? Czy zidentyfikowane słabości nie pozwolą na wykorzystanie mogących się pojawić szans? Czy zidentyfikowane siły pozwolą na przezwyciężenie mogących wystąpić zagrożeń? Czy zidentyfikowane słabości wzmocnią siłę oddziaływania mogących wystąpić zagrożeń?

Choć metoda ta nie należy do grupy narzędzi o wysokim stopniu skomplikowania i jej wytyczne, takie jak unikanie zagrożeń, wykorzystywanie szans, wzmacnianie słabych stron oraz opieranie się na mocnych stronach, są dosyć oczywiste, to ich realizacje w praktyce bywa trudna (Sroślak, Kozieł, Krzyżanowski, 2004, s. 27). Niemniej jednak narzędzie to funkcjonuje w teorii i praktyce zarządzania od ponad pół wieku, co może świadczyć o tym, iż znajduje szerokie zastosowanie oraz uznanie zarówno teoretyków, jak i praktyków. Do głównych zalet analizy SWOT można zaliczyć (Gierszewska, Romanowska, 2009, s. 190):

- a) kompleksowość – w jednej macierzy zaprezentowane są wszystkie czynniki określające potencjał rozwojowy danej organizacji;
- b) pozwala na koncentrację uwagi na najważniejszych czynnikach strategicznych;
- c) uniwersalność;
- d) umożliwia łatwe przejście od etapu analizy do etapu planowania;
- e) wymusza dostrzeżenie wewnątrz organizacji atutów i słabości, a w otoczeniu zagrożeń i szans;
- f) pozwala na rozróżnienie czynników na te, na które organizacja ma wpływ i na nich powinna koncentrować swoją uwagę, oraz na te, na które nie ma wpływu, ale musi je brać pod uwagę podczas określania strategii.

Krytycy stosowania tej metody wskazują między innymi, iż (*Encyklopedia zarządzania*):

- a) jej wyniki są subiektywne, zbyt banalne i oczywiste;
- b) brak dowodów jej skuteczności;
- c) podział czynników na dwie kategorie, czyli na pozytywne i negatywne, jest zbyt prostym uproszczeniem;
- d) zdarzają się czynniki, które nie pasują do żadnej z czterech kategorii;
- e) brak analizy przyczyn słabych stron;
- f) zlecenie przeprowadzenia analizy SWOT firmie zewnętrznej może powodować brak dopasowania wyników analizy do danej organizacji.

SWOT jest narzędziem na tyle uniwersalnym, że znajduje zastosowanie w różnych organizacjach, zarówno biznesowych, jak i non profit, czy jednostkach administracji publicznej. Można ją stosować na poziomie całej organizacji lub jej części, co znajduje uzasadnienie, gdyż na poziomie komórek organizacyjnych lub jednostek mogą występować znaczące różnice. W takim wypadku zniwelowany zostaje czynnik zbyt dużego uogólnienia wyników analizy. Należy również podkreślić, iż wyniki analizy SWOT mogą być bazą wyjściową do stosowania innych narzędzi wspomagających zarządzanie daną jednostką.

2. Wykorzystanie analizy SWOT do realizacji standardów kontroli zarządczej

System kontroli zarządczej, choć nazwa na to nie wskazuje, można interpretować jako system zarządzania daną jednostką administracji publicznej. W związku z tym w celu realizacji jego założeń i standardów można, a nawet trzeba wykorzystywać różne narzędzia oraz techniki zarządzania. Takim właśnie narzędziem jest analiza SWOT, która jak wynika z tabeli 1, znajduje swoje zastosowanie na pewnych etapach realizacji czterech standardów kontroli zarządczej. Do grupy tych standardów należą:

- Standard 6 *Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*,
- Standard 7 *Identyfikacja ryzyka*,
- Standard 20 *Samooceńca*,
- Standard 21 *Audyt wewnętrzny*.

Tabela 1

Wykorzystanie analizy SWOT do realizacji standardów kontroli zarządczej

Standard kontroli zarządczej	Praktyczne wykorzystanie analizy SWOT w realizacji Standardu
1	2
<p>Standard 6 Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji</p> <p>Fragment opisu standardu: <i>Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie</i> (Komunikat, 2009).</p>	<p>Wyniki analizy SWOT powinny prowadzić do określania problemów, które są przeszkodą do dalszego rozwoju. Problemy powinny dać się przełożyć na cele i zadania strategiczne. Te z kolei należy dekomponować na cele i zadania operacyjne oraz na cele i zadania poszczególnych komórek organizacyjnych. Należy pamiętać, że przeprowadzenie analizy SWOT nie zawsze musi prowadzić do określania długofalowej strategii w postaci jednego zwartego dokumentu. Wyniki analizy mogą się przekładać np. na: plany krótkookresowe, polityki, strategie sektorowe, programy itd., które realizuje się w krótszej perspektywie czasowej. Określając cele i zadania na dany rok w danej jednostce, należy również odnieść się do celów i zadań strategicznych oraz operacyjnych, które są lub mogą być wynikiem przeprowadzonej analizy SWOT.</p> <p>Każda komórka organizacyjna danej jednostki powinna przełożyć cele i zadania wynikające z planów strategicznych na swoją bieżącą działalność, co w praktyce nie jest takie oczywiste. Z doświadczeń autorki wynika, iż JST, przystępując do określania celów i zadań na dany rok, mają problem ze wskazaniem źródeł, skąd te cele i zadania powinny pochodzić.</p> <p>W tym wypadku wydaje się, że analiza SWOT znajduje zastosowanie, gdyż jest punktem wyjścia do określania bardzo konkretnych celów i zadań danej jednostki, zarówno w perspektywie długofalowej, jak i bieżącej działalności. Dodatkowo warto podkreślić, iż rzetelnie przeprowadzona analiza SWOT obejmuje badanie otoczenia oraz diagnozę sytuacji wewnętrznej, co może być swego rodzaju zabezpieczeniem dla jednostek przed pominięciem pewnych istotnych obszarów i może dać poczucie kompleksowości prowadzonych działań.</p>

1	2
<p>Standard 7 Identyfikacja ryzyka</p> <p>Fragment opisu standardu: <i>Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań</i> (Komunikat, 2009).</p>	<p>W celu zrealizowania założeń zarządzania ryzykiem w JST należy m.in. (Szewczuk, 2010, s. 144–148, za: Jastrzębska, Janowicz-Lomott, Lyskawa, 2014, s. 89):</p> <ul style="list-style-type: none"> – rozpoznać otoczenie JST za pomocą analizy oraz wykorzystania informacji zawartych w stanach wczesnego ostrzegania i bazach informacyjnych, – określić mocne i słabe strony JST w wyniku analizy otoczenia, oszacowania zasobów służących lub mających służyć do realizacji zadań. <p>Wymienione elementy zawierają się w analizie SWOT.</p> <p>Również w załączniku do <i>Standardu zarządzania ryzykiem</i> opublikowanym przez Federację Europejskich Stowarzyszeń Zarządzania Ryzykiem (FERMA) wskazuje się, iż analiza SWOT jest jedną z technik zalecanych do wykorzystania w początkowych etapach procesu zarządzania ryzykiem. Jak podaje ww. standard, celem identyfikacji ryzyka jest określenie stopnia niepewności, na jaki jest narażona organizacja w kontekście realizacji swoich celów. Takie podejście wymaga szczegółowej wiedzy na temat danej organizacji, rynku, na którym funkcjonuje, oraz jej otoczenia (prawnego, społecznego, politycznego). Ważne jest także dogłębne zrozumienie celów strategicznych i operacyjnych organizacji, w tym czynników kluczowych dla osiągnięcia celów oraz zagrożeń i szans związanych z realizacją tych celów (<i>Standard zarządzania...</i>, 2002, s. 3–9). Godne uwagi są też wytyczne zawarte w normie <i>ISO 31000 Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne</i>, gdzie wskazuje się, że proces zarządzania ryzykiem powinien być poprzedzony zrozumieniem organizacji i jej kontekstu zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, co wprost koresponduje z czynnikami analizy SWOT. Autorka szerzej opisuje zagadnienie kontekstu JST w pkt 3 niniejszego artykułu.</p> <p>Identyfikacja ryzyka polega w pierwszej kolejności na rozpoznaniu, określeniu i opisaniu rodzajów ryzyka, które mogą zagrozić realizacji celów danej jednostki. Należy pamiętać, iż rodzaje ryzyka mogą pochodzić z wnętrza organizacji, a także z jej otoczenia (Kumpiałowska, 2011, s. 49).</p> <p>Z powyższego można wyciągnąć wniosek, iż analiza SWOT wpisuje się w jeden z pierwszych etapów procesu zarządzania ryzykiem, którym jest identyfikacja ryzyka, czyli jeden z ważniejszych elementów tego procesu.</p> <p>Z analizy literatury przedmiotu wynika, iż analiza SWOT nie jest najpopularniejszą metodą identyfikacji ryzyka wskazywaną przez autorów, ale zdaniem autorki niniejszego artykułu może być śmiało stosowana w praktyce, gdyż jej założenia odpowiadają wymogom tego etapu, a wyniki przeprowadzonej analizy SWOT mogą stanowić bazę do dalszych działań w ramach procesu zarządzania ryzykiem. Warto podkreślić, iż wydaje się marnotrawstwem ze strony JST, jeżeli nie wykorzystują do identyfikacji ryzyka wyników już przeprowadzonej analizy SWOT w ramach np. budowania strategii, programów i polityk.</p>

1	2
<p>Standard 20 Samoocena</p> <p>Fragment opisu standardu: <i>Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki</i> (Komunikat, 2009).</p>	<p>Niezależnie od stosowanej techniki wyniki samooceny systemu kontroli zarządczej powinny dostarczyć informacji nt. słabych i mocnych stron jednostki, zarówno w kontekście stosowanych podejść/praktyk, jak i osiągniętych wyników (Asejczyk-Woroniecka, 2015, s. 276). Ponieważ te dwa czynniki – mocne i słabe strony – nawiązują do analizy SWOT, to można przyjąć, iż jej wyniki mogą stanowić cenne źródło informacji podczas przeprowadzania samooceny przez daną JST.</p> <p>Każdy model samooceny posiada swoją specyfikę. Niektóre rozwiązania, takie jak model CAF (<i>Wspólna Metoda Oceny</i>), model EFQM (Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością) czy metoda PRI (metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego), zawierają kryteria oceny odnoszące się w zasadzie do całości funkcjonowania danej organizacji. Natomiast dokonanie samooceny metodą kwestionariuszową proponuje Minister Finansów w Komunikacie nr 3 z 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Niemniej jednak cel jest ten sam: diagnoza jednostki oraz podjęcie działań usprawniających.</p> <p>Zdaniem autorki wyniki analizy SWOT mogą stanowić jeden z rodzajów danych wejściowych w procesie samooceny systemu kontroli zarządczej. Rozważając kolejne kryteria, dokonujący oceny powinni uwzględnić również informacje nt. słabych i mocnych stron, które są wynikiem analizy SWOT. Jeżeli analiza SWOT już została przeprowadzona na inne potrzeby jednostki, to tym bardziej należy jej wyniki wykorzystać w tym procesie.</p> <p>Warto jeszcze dodać, iż analiza SWOT przeprowadzana przez pracowników danej jednostki jest także swoistą formą samooceny.</p>
<p>Standard 21 Audyty wewnętrzny</p> <p>Opisu standardu: <i>W przypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej</i> (Komunikat, 2009).</p>	<p>Według The Institute of Internal Auditors audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Polega na systematycznej i dokonywanej w uporządkowany sposób ocenie procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i ładu organizacyjnego. Przyczynia się do poprawy ich działania. Pomaga organizacji osiągnąć cele, dostarczając zapewnienia o skuteczności tych procesów, jak również poprzez doradztwo (<i>Definicja audytu...</i>, 2012, s. 3).</p> <p>W wypadku audytu wewnętrznego, podobnie jak w procesie samooceny, wyniki analizy SWOT znajdują swoje zastosowanie jako dane wejściowe do tego procesu. Można się pokusić o stwierdzenie, że analiza SWOT to swego rodzaju udokumentowanie rzeczywistości, w jakiej znajduje się dana jednostka.</p> <p>W kontekście oceny przez audyt wewnętrzny ww. procesów oraz systemu kontroli zarządczej jako całości być może warto wykorzystać wyniki tej analizy jako źródło informacji dla audytora, w szczególności dotyczących słabych stron oraz zidentyfikowanych zagrożeń.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 1 zastosowanie analizy SWOT w realizacji standardów kontroli zarządczej pokazuje, że w zasadzie jej wyniki mogą zostać wykorzystane przez JST jako dane wejściowe do dalszych działań w ramach realizacji rozważanych standardów. Oczywiście nie jest to jedyne źródło informacji na temat wnętrza i otoczenia jednostki, niemniej jest to narzędzie, które jest w zasięgu większości jednostek posiadających strategię, której opracowanie poprzedzono analizą SWOT. Z doświadczeń autorki wynika, iż jednostki nie zawsze mają świadomość tego, iż wyniki SWOT można jeszcze wykorzystać do innych celów niż budowanie strategii.

3. Zastosowanie analizy SWOT w systemie zarządzania jakością ISO 9001:2015

Ostatnia nowelizacja normy ISO 9001 dotycząca systemu zarządzania jakością została opublikowana we wrześniu 2015 roku i przyniosła dosyć znaczące zmiany odnośnie do jej wymagań. Jednostki samorządowe chcące wdrożyć lub utrzymać już funkcjonujący system zarządzania jakością (SZJ) ISO 9001 będą musiały się zmierzyć z rewizją tego standardu. Do najważniejszych zmian można zaliczyć: zmianę struktury normy, zmiany dotyczące zakresu systemu, wzmocnienie podejścia procesowego, wprowadzenie pojęcia *kontekst organizacji*, wprowadzenie pojęcia *strony zainteresowane*, zmiany dotyczące przedstawiciela kierownictwa, wprowadzenie *risk-based thinking* („myślenia opartego na ryzyku”), zmiany dotyczące zarządzania dokumentacją oraz jej zakresu, wprowadzenie elementów zarządzania wiedzą oraz zarządzania zmianą. Przekładając te zmiany na konkretne wymagania normy oraz dokonując ich analizy w kontekście możliwości wykorzystania techniki SWOT, wydaje się, iż znajduje ona swoje zastosowanie w realizacji wymagań dotyczących dwóch aspektów, to jest:

- kontekstu organizacji oraz stron zainteresowanych,
- uwzględniania rodzajów ryzyka i szans.

W rozdziale 4 normy, w pkt 4.1 wymagane jest, aby organizacja zdefiniowała czynniki zewnętrzne i wewnętrzne istotne z punktu widzenia działania celu organizacji, jej kierunków strategicznych oraz wpływu na zdolność organizacji do osiągnięcia zamierzonych wyników SZJ. Należy również monitorować i dokonywać przeglądu informacji dotyczących tych czynników (Polski Komitet Normalizacyjny, 2015, s. 1). W uwagach dotyczących ww. wymagań, które są stanowią wyjaśnienie czy też interpretację danego wymagania, zawarte są następujące wskazówki:

- a) czynniki mogą mieć pozytywne oraz negatywne aspekty;
- b) kontekst zewnętrzny może obejmować czynniki dotyczące: przepisów prawnym, technologii, konkurencji, rynku, kultury, zagadnień społecznych i ekonomicznych w kontekście międzynarodowym, krajowym, regionalnym czy też lokalnym;
- c) kontekst wewnętrzny może obejmować czynniki dotyczące: wartości, kultury organizacyjnej, wiedzy organizacji oraz jej wyników (Polski Komitet Normalizacyjny, 2015, s. 1).

Z kolei wymagania zawarte w pkt 4.2 normy odnoszą się do określenia oraz zrozumienia potrzeb i oczekiwań stron zainteresowanych w kontekście systemu zarządzania jakością oraz monitorowania i przeglądania tych informacji.

Wymagania pkt 4.1 oraz 4.2 należy traktować łącznie jako wymagania dotyczące środowiska wewnętrznego oraz otoczenia, w którym organizacja dąży do realizacji zaplanowanych celów. Próbuując wykorzystać analizę SWOT do realizacji tych wymagań normy przez JST, należy przywołać teoretyczne jej podstawy w kontekście tych jednostek.

Analiza strategiczna zewnętrzna dokonywana techniką SWOT na przykładzie gminy obejmuje (Żabińska, 1997, s. 42–45):

- otoczenie rynkowe gminy,
- otoczenie demograficzne, kulturowe, społeczno-ekonomiczne,

- otoczenie konkurencyjne,
- otoczenie regionalne, krajowe, międzynarodowe,
- otoczenie polityczne oraz polityczno-gospodarcze,
- otoczenie technologiczne.

Natomiast komponentami badania przy wykorzystaniu metody SWOT na potrzeby analizy wewnętrznej na przykładzie gminy są (Żabińska, 1997, s. 42–45):

- środowisko naturalne gminy,
- ludność – zasoby pracy, zasoby materialne ludności, środowisko cywilizacyjne,
- gospodarka w gminie i jej infrastruktura,
- infrastruktura społeczna, jej zasoby i zakres usług dla mieszkańców,
- system zarządzania gminą.

Jak wynika z powyższych rozważań, badanie środowiska wewnętrznego oraz zewnętrznego na potrzeby analizy strategicznej jest badaniem szerszym niż badanie tych środowisk na potrzeby systemu zarządzania jakością. Jest to zwłaszcza widoczne w wypadku środowiska wewnętrznego, gdzie określenie kontekstu wewnętrznego na potrzeby JST jest tylko jednym z elementów analizy wewnętrznej dokonywanej na potrzeby podejmowania decyzji strategicznych, a mianowicie dotyczy podpunktu dotyczącego systemu zarządzania gminą. Tym samym można przyjąć, iż analiza SWOT może stanowić użyteczne narzędzie do określania kontekstu organizacji w ramach systemu zarządzania jakością, natomiast zakres jego stosowania należy pozostawić do decyzji danej jednostki.

Kolejnym obszarem, gdzie metoda SWOT może znaleźć zastosowanie w ww. standardzie, są wymagania odnoszące się do uwzględniania pojawiających się rodzajów ryzyka oraz szans podczas realizacji pewnych działań. Norma wskazuje kilka obszarów, gdzie należy tego dokonać. Do najważniejszych z nich zalicza się:

- a) pkt 4.4: podczas identyfikacji procesów organizacja powinna również uwzględnić rodzaje ryzyka i szanse mogące pojawić się w tych procesach;
- b) pkt 5.1.2: należy zapewnić, że zidentyfikowano rodzaje ryzyka i szanse mogące mieć wpływ na zgodność wyrobu i usługi oraz zdolność do zwiększania zadowolenia klienta;
- c) pkt 6.1.1: na etapie planowania systemu zarządzania jakością (SZJ) należy określić rodzaje ryzyka i szanse, aby zapewnić realizację celów jednostki oraz zapobiegać niepożądanym zdarzeniom.

Związek pomiędzy analizą SWOT a procesem zarządzaniem ryzykiem, a zwłaszcza etapem dotyczącym identyfikacji rodzajów ryzyka, został opisany szerzej w pkt 2 opracowania. Natomiast w wyżej przywołanej normie obok pojęcia *ryzyka* pojawia się pojęcie *szansy*, czyli zdarzenia o pozytywnych skutkach, które należy również uwzględniać w strategii podczas określania celów jednostki (COSO II, 2004, s. 59), a spełniając wymagania normy ISO 9001, w procesie planowania SZJ, podczas definiowania procesów oraz zapewnienia zgodności wyrobu i usługi. Identyfikacja szans, czyli okazji rozwojowych, jest również częścią analizy SWOT.

Uwagi końcowe

Analiza SWOT, mimo iż jest techniką wykorzystywaną przez JST głównie do określania planów strategicznych, w tym celów i zadań strategicznych, może także być używana do realizacji innych elementów systemu zarządzania, na przykład w kontekście realizacji standardów kontroli zarządczej oraz spełniania wymagań systemu zarządzania jakością opartego na standardzie ISO 9001:2015. Ponieważ jest narzędziem diagnostycznym, najczęściej znajduje zastosowanie jako element wejściowy do realizacji innych działań, takich jak na przykład: określenie kontekstu wewnętrznego i zewnętrznego jednostki, określanie celów i zadań krótkookresowych, zarządzanie ryzykiem, przeprowadzanie samooceny oraz audytu wewnętrznego. Z doświadczeń autorki wynika, że JST mają trudność z powiązaniem wyników analizy SWOT przeprowadzonej na potrzeby budowania strategii z realizacją ww. elementów, z dużą stratą dla tych jednostek. Wyniki przeprowadzonej analizy SWOT są na tyle obszernym materiałem, że można z niego wydobyć te elementy, które wspomagają lub są wręcz niezbędne do realizacji niektórych standardów kontroli zarządczej lub wymagań normy ISO 9001.

Katalog obszarów, gdzie analiza SWOT znajduje zastosowanie w JST, można jeszcze rozszerzać, na przykład o budżet zadaniowy. Dlatego autorka wpisuje się w poczet zwolenników tego narzędzia, doceniając jego uniwersalność i szeroki zakres zastosowania w praktyce funkcjonowania JST. Niemniej jednak należy pamiętać, jak przy stosowaniu każdego innego narzędzia wspomagającego zarządzanie, że zakres jego zastosowania musi być dopasowany do specyfiki danej jednostki oraz jej potrzeb. W przeciwnym wypadku zniechęci się pracowników do sięgania po tę technikę oraz jej wyniki częściej niż tylko na potrzeby budowania strategii długookresowych.

Literatura

- Asejczyk-Woroniecka, M. (2015). Metody oceny systemu kontroli zarządczej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 864, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76, 2, 273–289.
- Bober, J. (2015). *Analiza Instytucjonalna gminy ocena realizacji standardów kontroli zarządczej. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Kraków. Pobrane z: http://pri.msap.pl/doki/publ/SWPZ_AIG_2015.pdf (15.06.2016).
- COSO II Zarządzanie Ryzykiem Korporacyjnym – Zintegrowana Struktura Ramowa (2004). Warszawa: Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej.
- Daniluk, P. (2015). *Bezpieczeństwo i zarządzanie. Analiza strategiczna*. Warszawa: Difin.
- Definicja audytu wewnętrznego, Kodeks etyki oraz Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego* (2012). Stowarzyszenie Auditorów Wewnętrznych IIA Polska. Pobrane z: https://www.iaa.org.pl/sites/default/files/kodeks_etyki_standardy_aw.pdf (15.06.2016).
- Doskonalenie organizacji publicznych poprzez samoocenę. CAF 2013*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Pobrane z: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/PL_CAF_2013.pdf (15.06.2016).
- Encyklopedia zarządzania*. Pobrane z: https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_SWOT (7.06.2016).
- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Gierszewska, G., Romanowska, M. (2009). *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*. Warszawa: PWE.
- Jastrzębska, M., Janowicz-Lomott, M., Łyskawa, K. (2014). *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Dz.Urz. Min. Fin nr 15, poz. 84.
- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z 16.02.2011 w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Dz.Urz. Min. Fin. nr 2, poz. 11.
- Kumpiałowska, A. (2011). *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Ocena ryzyka w ramach kontroli zarządczej*. Warszawa: Beck InfoBiznes.
- Pierścionek, Z., *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*. Warszawa: PWN.
- Polski Komitet Normalizacyjny (2012). *Norma PN-ISO 31000:2012. Zarządzanie ryzykiem – Zasady i wytyczne*. Warszawa.
- Polski Komitet Normalizacyjny (2015). *Norma PN-EN ISO 9001:2015. Systemy zarządzania jakością – Wymagania*. Warszawa.
- Sroślak, G., Kozieł, K., Krzyżanowski, J. (2004), *Strategia gminy*. Katowice: Wyd. AMR.
- Standard zarządzania ryzykiem* (2003). FERMA. Pobrane z: <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version.pdf> (15.06.2016).
- Shewczuk, A. (2010). Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle podatności na oddziaływanie zjawisk ryzyka i niepewności. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 26.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Żabińska, T. (red.). (1997). *Analiza strategiczna gminy na potrzeby wyboru strategii rozwoju, za pomocą analizy SWOT*. Katowice: Wyd. AE w Katowicach.

APPLYING THE SWOT ANALYSIS IN IMPROVING THE MANAGEMENT OF TERRITORIAL ADMINISTRATION UNITS

Abstract: *Purpose* – The aim of the article is to present theoretical the possibilities of applying SWOT analysis to fulfilling standards of management control system and requirements of standard ISO 9001:2015 *Quality management systems*, in territorial administration.

Design/methodology/approach – Research methods applied in the paper: literature studying, analysis of law regulation and others related to the subject of the article, also there was used the author's experience in cooperation with territorial administration units.

Findings – The article contains characteristics of SWOT method and presents practical aspect applying SWOT analysis to realization of the four management control system standards and several requirements of amended ISO 9001:2015 standard.

Originality/value – Literature related to the subject of this paper, does not contain many examples of applying SWOT for purposes other than building strategies, practical instruction for territorial administration units, in which part of management system is possible to use SWOT technique.

Keywords: management control system (managerial control system), quality management system, risk management, context of the organization, territorial administration

Cytowanie

Asejczyk-Woroniecka, M. (2016). Zastosowanie analizy SWOT w doskonaleniu zarządzania jednostkami administracji terytorialnej. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6/1 (84), 311–321. DOI: 10.18276/frfu.2016.84/1-27.

