

MARKO PALIAGA

Analiza ključnih interesnih skupina prilikom valorizacije gradskih odluka i projekata

Uspješno vođenje gradske ekonomske odnosno gospodarske politike ne mjeri se veličinom proračuna, brojem megalomanskih projekata već slijedom doprinosa temeljnim varijablama lokalnog razvoja kao što su rast gradskog životnog standarda, porast nivoa kvalitete gradskih komunalnih usluga i svakako rast zaposlenosti i proizvodnje na nivou grada. Dakle osnovni zadatak gradonačelnika i njegovog poglavarstva nije da namakne sredstva za javnu potrošnju (sport, socijalna skrb, dopune zdravstvu, kultura i zabavni programi) već da svojim lokalnim poduzećima, tom osnovnom subjektu na kojemu ukupna državna ekonomija počiva omogući nesmetan rad. Slijedeći ovo razmišljanje, krucijalno je da se gradski projekti osobito oni koji se odnose na komunalnu infrastrukturu i njeno unapređenje, kao i gradski projekti koji generiraju novu zaposlenost, koji vezuju druga privatna poduzeća na sebe kroz svoje postojanje, budu planski vođeni, s ciljem da zažive i stvore osnovno gradsko razvojno tkivo na koje će se mnoštvo gradskih malih i srednjih poduzeća vezati i na taj način generirati snagu za novi lokalni razvoj.

U tom smislu, da bi se ovo dogodilo, prije svega, naši gradonačelnici moraju biti svjesni važnosti vlastitih odluka te naravno moraju biti upoznati temeljnim okvirima strateškog planiranja, kako bi kroz vlastite političke ambicije i programe uspjeli realizirati ono neophodno a to su elementarni uvjeti za razvoj poduzeća i industrije, proizvodnje na nivou svoga grada uz progresivnu stimulaciju gradskog izvoznog programa i pozitivno djelovanje na svoje okruženje vezivanjem ostalih lokalnih samouprava na svoj grad.

Kako to ostvariti ? odgovor na ovo pitanje naravno ne može biti jednoznačan, no činjenica je da svaki dobar business počinje od određene ideje, preko njezine razrade u projektu i projektnoj dokumentaciji i kasnije same realizacije sa jasnom unaprijed znanom financijskom konstrukcijom. Da bi se takvo što moglo ostvariti, poglavarstva prije svega moraju promišljate strateški.

Strateški pristup u jedinicama lokalne samouprave, prema bilo kojem problemu polazi od jasno postavljenog cilja u odvijanju gradskih poslovnih i političkih aktivnosti ističući naravno u prvom redu neprikosnovenu činjenicu da se za uspjeh potrebno planski i sustavno

pripremati. Svaki grad treba u svom nastupu na svom području („tržištu“) uzeti u obzir djelovanje snaga izvan i unutar svoje organizacije jer je to jedini način kojim može izgraditi uspješan koncept nastupa što je osobito važno u današnjem izrazito jakom konkurentskom okruženju i u uvjetima globalizacije. Globalizirani i decentralizirani svijet i njegova ekonomija sve je manje mjesto konkurentske borbe nacija i država, a sve više gradova i regija. Gradovi, su danas osnovni motori i generatori promjena i ekonomskog rasta, inovacija, moderne infrastrukture, nove tehnologije, privlačnosti i kvalitete. Gradovi predstavljaju motore gospodarskog razvoja, oni su snažni „clusteri“ različitih resursa i inovacija, koji stimuliraju i tjeraju svoje države na rast i razvoj. Tehnologija, proizvodnja i turizam igraju ključnu i dominantnu ulogu u tome. Da bi postigli konkurentsku prednost u toj svjetskoj borbi lokacija, gradovi i regije moraju biti sposobni snažno privući i zadržati svoje najbolje razvojne komponente : organizacije, profesionalce, stručnjake i investitore.

Većina je svih postojećih organizacija (poduzeća, obrti, poglavarstva, neprofitne udruge..) danas izložena kako vanjskim tako unutarnjim utjecajima. Suvremeni pristup u gradovima kao nosiocima lokalnog razvoja, mora se primijeniti na područja razvoja vlastite komunalne infrastrukture, stvaranja čvrste osnove i preduvjeta za razvoj kroz različite odluke i potpore, kroz aktivno insistiranje na zaštiti okoliša te kroz promoviranje filozofije trajnog i usklađenog razvoja područja u kojima djeluju, a koji zahtjeva svekoliku blisku suradnju ostalih državnih i lokalnih ustanova, lokalnog gospodarstva i javnih komunalnih poduzeća sve u cilju stvaranja primjerene gospodarske politike i zadovoljenja potreba svih svojih korisnika usluga.

Stoga je strateško je planiranje neophodno. Strateško planiranje razumijevamo kao način definiranja prioriteta i odluka o budućnosti¹. Sva poduzeća, sve organizacije pa tako i gradovi-jedinice lokalne samouprave, bez obzira na svoju trenutnu situaciju, moraju razvijati vlastitu dugoročnu strategiju da bi odgovorile promjenjivim uvjetima u svojoj okolini. Zapravo je stvaranje plana koji se usredotočuje na promjenjivost u okolini, a ne na poznatost varijabli i događaja koji će se dogoditi u budućnosti u odnosu na trenutno raspoložive podatke jedna od temeljnih razlika između strateškog i dugoročnog planiranja. U tom smislu potrebno je razviti plan postupaka da bi se postigli vlastiti dugoročni ciljevi. Ne postoji samo jedna

¹ Sout Growth Policies Board and the Southern Consortium of University Public service Organizations: Results Oriented Government, a guide to strategic Planning and Performance measurement in the Public sector, SGPB, USA, 1996., str . 6.

strategija koja bi bila optimalna za sve organizacije odnosno za sva poduzeća. Svako poduzeće, u određenom trenutku treba znati odrediti što je za njega najpovoljnije za učiniti s obzirom na njegov položaj, ciljeve, djelatnost, mogućnost i raspoložive resurse.

Svrha je strateškog planiranja da se sve aktivnosti organizacije, istraže, oblikuju te da se odlučiti o kombinacijama tržišta i pripadajućim strategijama nastupa koje će nekoj organizaciji omogućiti realizaciju postavljenih ciljeva². Isto se može primijeniti i na gradove. Tako bi svrha strateškog planiranja u gradovima bila definiranje i prikupljanje informacija iz svih relevantnih izvora poradi utvrđivanja ključnih elemenata o osnovnim tendencijama među građanima glede za njih važnih komunalnih, infrastrukturnih, kulturnih, socijalnih i sličnih potreba, a sve u cilju njihovog maksimalnog zadovoljenja. Zato je proces strateškog planiranja³ upravljački proces razvijanja i održavanja životne sposobnosti ciljeva i sredstava organizacije u odnosu prema mogućnostima njezine okoline, okoline koja ju okružuje. Zadatak je strateškog planiranja tako prilagoditi određeni grad da obuhvati dovoljno poslova i poduzme niz različitih aktivnosti kako bi se održala čak i ako bi neki od njezinih poslova bili i štetni, odnosno ne bi polučili očekivani proračunski ili stimulirajući gospodarski efekt.

U prethodnim brojevima Informatora već se dosta napisalo o misiji, viziji i temeljnim ciljevima jedinica lokalne samouprave kao i o uporabi alata kao što je SWOT analiza. Naravno, da je analiza gradske mikro i makro okoline temelj oblikovanja vlastite misije, vizije i strategije. Cilj je takve analize dobiti jasnu sliku svoga grada u okruženju, posebice u odnosu na ostale gradove i regiju. Analiza okoline ima za cilj otkrivanje prijetnji i prilika u okruženju. Za to su potrebne obavijesti o trendovima i očekivanjima korisnika gradskih usluga kojima su dijelovi gradskog proizvoda namijenjeni kao i očekivanjima raznih analitičara glede predviđanja mogućih događaja koji bi mogli utjecati na ostvarenje zacrtanih ciljeva nekog grada. Vanjsko okruženje grada svakako čine vlastita lokalna poduzeća, lokalno tržište kapitala, tehnološka unapređenja i okolina (tehnološke i izvorne inovacije) na svim nivoima od regionalnih do državnih, društvena okolina (demografske promjene, rast i razvoj gradskog stanovništva i njegova obrazovanost, obrazovanost korisnika gradskih usluga), prirodna okolina (ograničene sirovine-osebito važno za vodoopskrbu, zaštita okoliša-upravljanje odlagalištima i sustavima javne odvodnje), zakonodavstvo (porezi, carine, zakoni

² Prilagođeno dijelom prema: Previšić J., Došen-Ozretić: Međunarodni marketing, Masmedia, Zagreb, 1999., str. 35.

³ Philip Kotler: Upravljanje marketingom, Informator, Zagreb, 1998., str. 44.

i cijelo mnoštvo propisa koji mogu djelovati na neki grad). Konkurentsko okruženje gradova čine svi podjednaki ili slični gradovi po svojim htjenjima koji se nalaze u nekom bližem geografskom okruženju a koje svakako nadilazi državne granice, različiti dobavljači na kojima se temelji gradski proizvod (skup svih vrsta usluga i infrastrukture koju na svom području objedinjuje neki grad), ali i potencijalni novi konkurenti (osobito u sferi turističkih usluga, privlačenju novih investitora i nove industrije), itd. Takvim prikupljanjem podataka, kroz SWOT analizu procjenjuju se snage i slabosti vlastitih resursa i procesa kao izvora konkurentskih prednosti i nedostataka. Pri tome sve važniju ulogu imaju i takozvani neopipljivi čimbenici osobito znanja i educiranost zaposlenika te tržišna predodžba mogućnosti lokalnog razvoja.

Nastavno, nakon SWOT analize gradskim poglavarstvima preostaje još jedna važna strateška analiza. „Stakeholder analysis“ ili analiza ključnih interesnih grupa koje mogu značajno utjecati na realizaciju pojedinih gradskih ciljeva. Tek nakon sagledavanja i ovog aspekta, pojedini gradski razvojni projekti koji zapravo trebaju biti odraz gradske politike, gradske vizije i gradskih temeljnih ciljeva, mogu biti započeti. Stakeholder ili “dionik” je naš prijevod engleskog termina “stakeholder”. Prema definiciji dionik je “svatko tko pridonosi uspjehu ili neuspjehu te ima koristi od nekog poduzeća/projekta uključujući zaposlene, te one na koje rad gradske uprave utječe, kao što su lokalni stanovnici, lokalno gospodarstvo, turisti i posjetitelji, potencijalni investitori, različiti lobiji i grupe za pritisak, mediji i sl.

Ključna je svrha ove analize identificirati interesne grupe i njihove interese koje mogu značajno utjecati na realizaciju nekog gradskog projekta. Stakeholderi su da ponovimo, sve one osobe, grupe, lobiji, institucije pa i pojedina poduzeća koji imaju interes ili interese u nekom gradskom projektu. Nije nužno da su takve grupe, pojedinci ili lobiji direktno uključeni u samom projektu, no ukoliko oni mogu i žele pozitivno ili negativno utjecati na realizaciju nekog projekta, tada isti moraju biti identificirani, upoznati te mora biti poznata strategija djelovanja do njih. Razlikujemo primarne i sekundarne stakeholdere. Primarni stakeholderi su oni dionici koji su direktno pogođeni, bilo pozitivno ili negativno realizacijom određenog gradskog projekta. Sekundarni stakeholderi su posrednici, različite grupe za pritisak koje se nadovezuju na određene primarne stakeholdere. U slučaju Rockwool – Istra primarni stakeholderi su svakako lokalno stanovništvo, županijske i državne institucije, lokalno gospodarstvo, obrtnici, poljoprivrednici a sekundarni su recimo političke grupacije koje se skrivaju iza određenih udruga „zelenih“, različite neprofitne organizacije, mediji i sl.

Zašto se provodi analiza stakeholdera? Iz razloga što pojedini nosioci projekta u našem slučaju gradske uprave mogu prije ulaska u sam projekt objektivno sagledati i procijeniti eventualne izvore otpora projektu ili potpore projektu. U tom smislu lobirajenje, sastanci sa predstavnicima pojedinih interesnih grupa, aktivni odnosi s javnošću i promocija pojedinih projekata do određenih dionika može svakako pomoći. Pored navedenog, analiza nam omogućuje i identifikaciju potencijalnih konfliktnih točaka, a i pomoći u procjeni izvedivosti samog projekta ukoliko u nekom trenutku nosioc projekta postane svjestan jačine otpora ili konflikta koji mu može nositi određena interesna skupina. Sama analiza također, ukazuje i na sve potencijalne veze između pojedinih ključnih stakeholdera kao i unutar njih samih što daje cjelovitu sliku neophodnu za detaljnu sliku i razvoj pobjedničke filozofije u odnosu na određeni projekt.

Slijedeća matrica pokazuje izgled Stakeholder analize:

Stupanj utjecaja

		<i>Jaki utjecaj</i>	<i>Slabi utjecaj</i>
Stupanj važnosti	<i>Jako važno</i>	<p>Polje A Dionici koji imaju jaki utjecaj i veoma su važni jer gube ili dobivaju jako puno od pojedinog projekta, ponašanja ili zahvata u prostoru.</p> <p><i>Ovi dionici moraju biti potpuno zastupljeni u koaliciji s nosiocem projekta</i></p>	<p>Polje B Dionici koji gube ili dobivaju mnogo od projekta ali imaju slabi ili gotovo nikakav utjecaj na njegovu izvodljivost.</p> <p><i>Ovi dionici moraju biti potpuno zastupljeni u koaliciji s nosiocem projekta</i></p>
	<i>Slaba važnost</i>	<p>Polje C Dionici koji imaju jaki utjecaj i veoma su važni zbog utjecaja ali ne gube ili dobivaju značajno ili uopće realizacijom projekta.</p> <p><i>Potencijalno su visoki izvor rizika za realizaciju projekta, potrebno ih je monitorirati i pronaći način da se njihov utjecaj eliminira ili ublaži.</i></p>	<p>Polje D Dionici koji nemaju niti bitan utjecaj na projekt niti su važni jer ne gube ili dobivaju ništa pojedinog projekta.</p> <p><i>Potrebno ih je identificirati, razlučiti i isključiti iz projekta te povremeno monitorirati</i></p>

Izvor: www.PHRproject.com, 2008.

Osim prije spomenute važnosti uključivanja stakeholder analize u strateško odlučivanje gradova potrebno je spomenuti da će provedba takvih analiza s druge strane polučiti i efekte u smislu pripreme za opravdanje pojedinih gradskih odluka, proširiti sustavno informaciju i konzultacije glede pojedinih gradskih projekata te uključiti svakako širi spektar utjecajnih skupine u samo odlučivanje što je svakako demokratski i nadasve pozitivno.

Oni dionici koji se nalaze u Polju D zapravo nisu dionici i moguće ih je ignorirati. Dionici koji se nasuprot navedenim nalaze u Polju A i B su ključni i njih je nemoguće zaobići. Oni moraju biti dio suodlučivanja i uključenja u projekt u najširem smislu naravno ov isno o vrsti projekta te o njihovim interesima. Također, s najutjecajnijim i dostupnim skupinama iz Polja C biti će potrebno održati i održavati „prijateljske“ veze te ih možda kroz neke druge projekte uključiti i riješiti njihove interese.

Nakon provedbe prve faze stakeholder analize, identifikacije, potrebno je sve dionike sustavno sagledati. U tom smislu predlažu se slijedeći koraci:

1. Provedba ankete među stakeholderima poradi identifikacije njihovih zahtjeva, promišljanja, valorizacije otpora i rizika za projekt. U ovoj fazi potrebno je imati demografsku i političku sliku pojedinih dionika. U tom smislu potrebno je znati ukupan broj stakeholdera koji su za projekt, koji su neutralni i koji su protiv, popis svih njihovih zahtjeva i interesa, prednosti i nedostatke pojedinih saveza i što oni donose, koji su realni politički rizici od takvih saveza i slično. Nakon obrade podataka i izvješća o zahtjevima i promišljanju pojedinih interesnih grupa isključuju se neracionalni zahtjevi te se formira radna skupina za pregovaranje. To svakako mogu biti i direktni nosioci pojedine realizacije projekta ili vanjski suradnici; (Radni tim)
2. Gradsko poglavarstvo, odnosno gradonačelnik na osnovi sugestija radnog tima definirati će terminski plan i rokove u kojima je potrebno sve bitne dionike obuhvatiti, konzultirati, uključiti ili isključiti već prema definiranom planu. Ovdje se izrađuje nacrt potencijalnih saveza, veza i utjecaja kako bi se sagledali još jednom svi koji su za projekt i koji su protiv projekta.
3. Prema definiranom vremenskom planu, podacima iz točke 1. započinju konzultacije i uključivanje u određeni projekt;
4. Zatim slijedi Definiranje strategije, načina na koji će se djelovati do svakog pojedinog stakeholdera. Strategije djelovanja moraju u sebi sadržavati jasan komunikacijski plan,

odgovornu osobu, raspoložive resurse, jasan pregovarački okvir i sredstva za medijski utjecaj;

5. Provedba strategija i stalna procjena rezultata-uspješnost pojedinih strategija;
6. Nakon procjene uspješnosti određenih strategija ukoliko je većina najvažnijih dionika pozitivno usmjerena i uključena u gradski projekt donosi se odluka o njegovom nastavku i realizaciji;
7. Realizacija projekta;

Ovakav sustavni pristup (točke 1-7) omogućiti će nesmetanu realizaciju većine projekata. Naravno, svaka realizacija ovisiti će i o drugim utjecajima, no korištenje ovog strateškog alata prilikom planiranja i promišljanja glede gradskog razvoja, pojedinih djelovanja ili provođenja određenih većih projekata svakako može doprinijeti uspješnosti realizacije pojedinih odluka ma koliko one ponekad izgledale teške.

Dakle, osnovna je svrha ovog članka bila zapravo nastojati prikazati jedan od oblika sustavnog pristupa rješavanju pojedinih kritičnih točaka kao i sagledavanja cjelovitije slike ukupne gradske okoline čime se poboljšava sigurnost donosioca odluke u ispravnost svojih postupaka, bolje usmjeravanje i korištenje proračunskih sredstava te zasigurno transparentnijem odlučivanju na nivou nekog grada.