

## Definiranje misije, vizije i ciljeva u funkciji upravljanja hrvatskim gradovima

MARKO PALIAGA

Marketinški pristup polazi od jasno postavljenog cilja u odvijanju poslovnih aktivnosti ističući naravno u prvom redu neprikosnovenu činjenicu da se za uspjeh potrebno pripremati. Svako poduzeće, neprofitna organizacija ili jedinica lokalne samouprave (grad) mora u svom nastupu uzeti u obzir djelovanje snaga izvan i unutar organizacije jer je to jedini način kojim se može izgraditi uspješan koncept upravljanja što je osobito važno današnjem izrazito jakom konkurentskom okruženju i u uvjetima globalizacije. Prepoznavanje potreba i njihovo povezivanje s kupcima odnosno krajnim korisnicima/građanima ključan je element strateškog upravljanja nekim gradom .

Prvi korak nakon definiranja uporišnih točaka i položaja grada, trebalo bi biti redefiniranje ili ponovno potvrđivanje definiranje misije i glavnih ciljeva jedinice lokalne samouprave, grada. Misija objašnjava zašto poduzeće postoji i čime bi se trebalo baviti<sup>1</sup>. Također, misija izvire iz povijesti i tradicije poduzeća, njezine snage, njenih mogućnosti, sposobnosti i resursa<sup>2</sup>. Sadržaj misije trebao bi točno odrediti područje poslovanja organizacije. Što je iskaz o misiji jasnije postavljen to je i lakše postaviti ciljeve. Misiju grada možemo definirati kao pisani iskaz o osnovnoj svrsi osnivanja proračunske institucije<sup>3</sup>.

Prilikom definiranja misije grada, potrebno je prije svega osigurati slijedećih nekoliko preduvjeta<sup>4</sup>:

1. Svi relevantni čimbenici, dakle u konkretnom slučaju svi članovi gradskog poglavarstva moraju biti jasno opredijeljeni i moraju se slagati oko sadržaja misije;
2. Gradonačelnik mora biti čvrst i jasno određen glede ostvarivanja iste;
3. Misija mora biti jasna i poznata svima, svim zaposlenicima od portira do pročelnika;
4. Gradsko poglavarstvo mora biti svjesno dinamike i promjena u okruženju i znati da misija nije nikad konačna te da se ona mijenja zajedno sa organizacijom ovisno o vanjskim prilikama, prijetnjama i unutarnjim slabostima i snagama;

Svaka izjava o misiji trebala bi u sebi sadržavati slijedeće elemente:

- Izjavu o svrsi – Odgovor na pitanje zašto naša organizacija ili grad postoje, Koji je naš konačni rezultat rada ? Prilikom definiranja svrhe potrebno je još i zapitati se Što će biti drugačije u našoj okolini ?, Što se mijenja u našoj okolini ? jer takvi odgovori pomoći će planerima u sastavljanu jedne ili više rečenica kojima će definirati svrhu postojanja grada, «upravljati gradom u koristi svih građana.....poboljšati i osigurati minimum stanovanja za sve građane grada.....»;
- Izjavu o poslovanju – tj., odgovor na pitanje Kojim aktivnostima ćemo ostvariti našu svrhu ? Kakvim poslovanjem i kojim usmjerenjem ? Npr: «...građenjem kuća za beskućnike, educiranjem gradskih službenika i unapređenjem infrastrukture grada....»
- Izjavu o vrijednostima- Svaka organizacija pa tako i grad ima određene vrijednosti koji želi promovirati i koje želi realizirati u svojoj zajednici. Odgovori na pitanja poput Koja su naša osnovna uvjerenja u našoj zajednici ? ili Što naši građani najviše cijene ? pomoći će u definiranju zajedničkih vrijednosti.

---

<sup>1</sup> Marin, Buble: Proces strateškog menadžmenta i njegove bitne komponente, Časopis Računovodstvo i financije, broj 8, kolovoz 1997., str. 44.

<sup>2</sup> Ibid., str. 44

<sup>3</sup> Ivana Jakir Bajo: «Mjerenje uspješnosti u hrvatskom javnom sektoru», Časopis Računovodstvo, revizija i financije, ožujak 2002. Zagreb, RRIF Zagreb.

<sup>4</sup> Kotler, P.; Donald, H., Haider; Irving, Rein: «Marketing places», The free press, Maxwell Macmillian, New York, SAD, 1993., str . 90

Prilikom pisanja misije moguće je koristiti se rezultatima SWOT analize (koju smo obradili u jednom od prijašnjih brojeva Informatora) ili se jednostavno koristiti jednom širom grupnom diskusijom koja bi kao rezultat trebala polučiti određene obrise izjave o misiji, nakon čega se ista može uobličiti i pojednostaviti tako da bude razumljiva svima. Izjava o misiji ne bi trebala biti veća od nekoliko rečenica. Misija zaposlenih u javnom sektoru trebala bi biti nevidljiva ruka koja će ih voditi u samostalnom i svakodnevnom obavljanju poslova te ih kolektivno usmjeravati na ostvarenje zacrtanih ciljeva grada ili institucije.

Misija grada Barcelone glasi: «..razviti Barcelonu kao Europsku poduzetničku metropolu sa utjecajem na cjelokupnu makroregiju gdje pripada geografski, te sa kvalitetom modernog života ugrađenog u mediteransku kulturu»

(Izvor: Reinhard, Friedman,.: Marketing Urbano: Como promover una Ciudad, MUNITEK, Primeras Jornadas Iberoamericanas de Marketing Municipal y Nuevas Tecnologías, svibanj 2000., str. 35)

Za razliku od misije, vizija je usmjerena na opisivanje organizacije ili u ovom slučaju grada kakav bi trebao biti u nekom narednom razdoblju. Kako ističe, John M. Bryson<sup>5</sup> u svojoj knjizi u posljednje vrijeme veliki je broj organizacija definirao svoju misiju no veoma je mali broj organizacija zaista definirao svoju viziju. Razlog tome je što zapravo vizija uključuje i misiju ali što je potrebno istaknuti vizija seže i dalje u budućnost. Misija je odraz svrhe postojanja neke organizacije, vizija nam govori kakvu organizaciju ili grad želimo u budućnosti, odnosno čemu moramo težiti. U našoj zemlji, provedeno istraživanje<sup>6</sup> proračunskih institucija dakle i gradova, pokazalo je da čak 70 % proračunskih institucija smatra da ima utvrđenu misiju. Rezultat je naravno iznad očekivanog, što najvjerojatnije proizlazi iz činjenice da ispitanici odnosno zaposleni u tim institucijama nisu upoznati sa značenjem i izgledom misije. Razvoj i definiranje vizije zahtjevnije je od definiranja misije, i uobičajeno može izazivati velike polemike između različitih skupina. Vizija bi trebala biti osnovni ulazni podatak za kreiranje prostornog i generalnog urbanističkog plana. Gotovo je nemoguće zamisliti da se planovi donose a da za ne postoji generalna vizija načina na koji će se grad razvijati i kakvim ga želimo za deset ili dvadeset godina. Prednosti jasno definirane vizije mogu se sagledati kroz slijedeće<sup>7</sup>:

1. Svim članovima organizacije, odnosno svim zaposlenima unutar gradske uprave daju se jasne, opravdane smjernice o tome što njihova organizacija očekuje od njih i vide svoju jasnu ulogu u realizaciji iste;
2. Kao što je i prije istaknuto, koncepcija mora prethoditi percepciji. Ljudi, građani, zainteresirane strane moraju imati jasna saznanja o tome što se želi ostvariti jer sam na taj način mogu usmjeriti svoja znanja, energiju i htjenja u ostvarenje istog;
3. Što je vizija jasnija i što su svi članovi organizacije kao i zainteresirane grupe motiviranije glede ostvarenja zacrtanog to je vjerojatnije da će se ista i ostvariti;
4. Ukoliko postoji suglasnost na nivou svih zainteresiranih strana glede vizije i ako postoje jasne smjernice i odluke derivirane iz iste, grad će u svojoj cjelini ojačati;
5. Inspirirajuća vizija djelovati će pozitivno i biti će dodatan izvor za motivaciju svih;

<sup>5</sup> Bryson John: Strategic Planning for public and nonprofit organizations, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995, str. 94.

<sup>6</sup> Ivana Jakir Bajo: «Mjerenje uspješnosti u hrvatskom javnom sektoru», Časopis Računovodstvo, revizija i financije, ožujak 2002. Zagreb, RRIF Zagreb

<sup>7</sup> Prilagođeno prema: Bryson John: Strategic Planning for public and nonprofit organizations, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995, str. 157.

6. Jasno određena vizija može pomoći gradovima da budu u stalnom kontaktu sa svojim okruženjem;

John F. Kennedy, nije živio dovoljno dugo da bi doživio realizaciju svoje vizije NASA-e, no njezinom jasnom izjavom, «Do kraja desetljeća, odvesti ćemo čovjeka na mjesec...» on je pokrenuo proces koji je time kasnije zaista i rezultirao. I kada je američki kongres trebao odlučivati o ogromnim sredstvima za postignuće tako ambiciozne vizije, nitko nije oklijevao iz jednostavnog razloga jer je ta vizija bila odraz želje i vrijednosti američkog naroda i koju su svi zagovarali, a to je da SAD moraju biti pionir u svemu i postati svjetski leader. Sve to danas je ostvareno, kao posljedica veoma jasno definirane vizije nekoliko desetljeća prije.

Posve je jasno da je definiranje vizije veoma složen proces i da je u isti potrebno uključiti što je moguće više zainteresiranih strana. Dobra vizija nekog grada obuhvatiti će između ostalog misiju gradske uprave, osnovnu filozofiju grada i gradske uprave, osnovne vrijednosti koje se nastoje promovirati, osnovne strategije i osnovne smjernice za ocjenu uspješnosti djelovanja gradske uprave kao i neke najvažnije odluke i etičke standarde kojih se ista nastoji pridržavati. Kao ni za misiju tako ni za viziju, jednostavno ne postoje pisana pravila i načini na koji se ista može napisati. Osnovno je držati se pravila da ona mora biti rezultat grupnog mišljenja i konzensusa zainteresiranih strana, da mora biti jasna i poznata svima. Prilikom determiniranja vizije, scenario tehnike mogu biti od velike pomoći. Građenjem nekoliko scenarija (community visioning) razvoja grada, njihovom prezentacijom i javnom diskusijom najvjerojatnije će se doći do rješenja kojeg će zagovarati svi i koje će rezultirati pozitivnim rješenjima u budućnosti.

### **Postavljanje ciljeva i mjerenje uspješnosti**

Kada su determinirane vizija i misija, potrebno je odrediti i ciljeve. Ciljevi specificiraju aktivnosti koje je potrebno ostvariti da bi se ispunile misija i vizija lokalne samouprave. Paralelno s misijom, što su ciljevi jasniji to je lakše odrediti i taktike koje će dovesti do njihovog ostvarenja. Dakle, ciljevi su žarišne točke kojima težimo, i koje želimo realizirati.

Ciljevi gradske uprave i nekog grada trebali bi zapravo proizlaziti iz definirane vizije i misije. Tako postavljeni ciljevi ostvarivati će se putem pojedinačnih aktivnosti i projekata, a također i putem programa koji objedinjuju dva ili više projekta. Budući da ciljevi tvore jednu hijerarhiju, svaki postavljeni cilj mora biti podržan ciljevima nižeg ranga. Konkretno gledano, postavljeni cilj na razini nekog grada sadržan u strateškom planu, nadređen je svim ciljevima posebnih programa. Iz toga proizlazi da svi ciljevi moraju biti međusobno povezani i da moraju podupirati jedan drugoga jer se u protivnom može dogoditi da se slijedi putanja koja je dobra za jedan dio neke institucije ali ne i za želimo grad u cijelosti<sup>8</sup>.

Ciljeve nekog grada možemo podijeliti na interne ciljeve i vanjske ciljeve<sup>9</sup>. Interni ciljevi mogu biti Psihografski i Gospodarski. Psihografski bi bili ciljevi usmjereni poboljšanje i ojačavanje imagea grada u svijesti građana ili ciljevi koji su sumjereni na zadovoljenje određenih potreba građana, dok bi interni gospodarski ciljevi mogli biti povećanje broja obrtnika na području grada ili smanjivanje stope preseljenja domaćih poduzeća u druge gradove. Eksterni psihografski ciljevi bili bi povećanje poznatosti grada u međunarodnim okvirima ili na turističkim tržištima dok bi eksterni gospodarski ciljevi mogli biti povećanje turističkih posjeta grada ili povećanje broja stranih ulagača u grad.

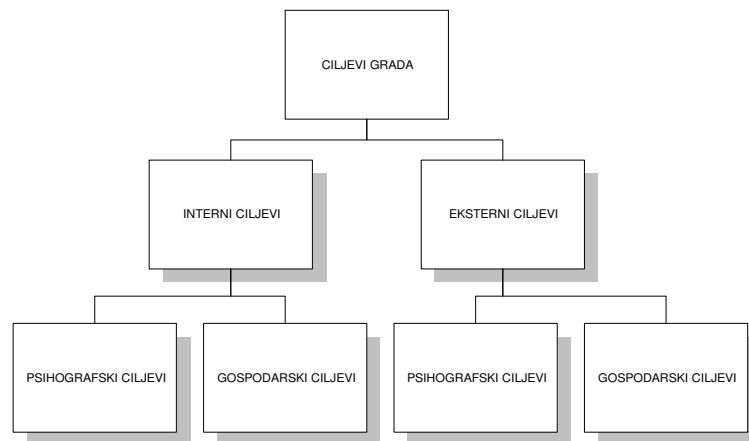
---

<sup>8</sup> Ivana Jakir Bajo: «Mjerenje uspješnosti u hrvatskom javnom sektoru», Časopis Računovodstvo, revizija i financije, ožujak 2002. Zagreb, RRIF Zagreb

<sup>9</sup> Reinhard, Friedman,: Marketing Urbano: Como promover una Ciudad, MUNITEK, Primeras Jornadas Iberoamericanas de Marketing Municipal y Nuevas Tecnologías, svibanj 2000., str. 40



Slika broj 9-Prikaz eksternih i internih ciljeva grada



Izvor: Dijelomično prema : Reinhard,Friedman,: Marketing Urbano: Como promover una Ciudad, MUNITEK, Primeras Jornadas Iberoamericanas de Marketing Municipal y Nuevas Tecnologias, svibanj 2000., str. 40

Ciljevi se mogu podijeliti pored prethodno navedene podjele razdijeliti i na namjenske i objektne ciljeve<sup>10</sup>. Svaki program ili projekt sastoji se iz određenog skupa ciljeva i skupa aktivnosti. Objektivi cilj obuhvaća skupove podciljeva i skupove aktivnosti kojima se realizira predmet projekta ili programa, a namjenski cilj označava takve skupove podciljeva i skupove aktivnosti kojima se ostvaruje namjena objekta. Nadalje, ciljevi se mogu podijeliti na interne i eksterne ciljeve. Interni ciljevi imaju zadatak da se njihovim ostvarenjem poboljša funkcioniranje nekog poslovnog sistema, npr. gradske uprave ili komunalnog poduzeća. Eksterni ciljevi ostvaruju se s namjerom da osiguraju određeno stanje okoline poslovnog sistema. Sama struktura i izvođenje nekog projekta ili programa mora podrazumijevati logičku povezanost svih aktivnosti za ostvarivanje konačnih objektivnih i namjenskih ciljeva te konačnih internih i eksternih ciljeva.

Naravno da nije potrebno težiti mjerenju svakog postavljenog cilja, no potrebno je utvrditi prioritete te mjeriti ključne ciljeve koji su neophodni u procesu donošenja odluka ispunjenja temeljnih ciljeva (hijerarhijski utvrđenih). Program je skup nezavisnih ali blisko povezanih aktivnosti, koje doprinose ostvarenju zajedničkih ciljeva<sup>11</sup>. Program uobičajeno sadrži nekoliko projekata. U našoj terminologiji i uporabi u okviru gradova kao proračunskih korisnika, program se koristi kao naziv za neke specifične aktivnosti ili kao element sustava klasifikacije proračunskih rashoda<sup>12</sup>. Svaki program mora imati jasno definiran opći cilj i posebne ciljeve. Opći cilj definirati će rezultat koji se želi ostvariti, dok su posebni ciljevi odraz kratkoročnih željenih aktivnosti kojima će se ostvariti opći cilj. Svaki poseban cilj mora biti mjerljiv, ostvariv, realan i jasan, što će garantirati njegovu realizaciju unutar postavljenih vremenskih i financijskih okvira.

<sup>10</sup> Žaja, Marko: op.cit., str.84.

<sup>11</sup> Allen, Richard;Tomassi, Daniel: «Managing Public Expenditure», reference book for transition country, OECD, Paris, 2001., str. 126.

<sup>12</sup> Ivana Jakir Bajo: «Mjerenje uspješnosti u hrvatskom javnom sektoru», Časopis Računovodstvo, revizija i financije, ožujak 2002. Zagreb, RRIF Zagreb

Slika broj 2 - Primjer dobro postavljenih ciljeva programa mogao bi biti slijedeći:

- Program: Unapređenje sustava prikupljanja komunalnog otpada i selekcioniranja istog
- Opći cilj: Osigurati kontejnere za selektivni otpad do 2005.
- Posebni ciljevi:
  - Osigurati prosječno 1 kontejner za organski otpad do 2003. godine
  - Završiti postavljanje 30 kontejnera za staklo i papir za dodatnih 2000. stanovnika do 2003.
  - Smanjiti broj divljih deponija (sadašnje stanje 30 divljih odlagališta) za 50% do 2003.

Izvor: Ivana Jakir Bajo: «Mjerenje uspješnosti u hrvatskom javnom sektoru», Časopis Računovodstvo, revizija i financije, ožujak 2002. Zagreb, RRIF Zagreb.

Provedena istraživanja<sup>13</sup> na području naše zemlje pokazala su da gotovo sve proračunske institucije koje provode određene programe definiraju i ciljeve za te program, no samo 30 % ispitanika navelo je da postavlja samo opći cilj, a ne i posebne ciljeve, 16 % ispitanika ne definira ciljeve mjerljivim jedinicama a 20 % ih vremenski ne određuje.

Poslije ovakvog jasnog definiranja ciljeva gradskim upravama predstoji njihova realizacija putem konkretnih programa i naravno mjerenje uspješnosti. Pod mjerenjem uspješnosti podrazumijeva stalno praćenje i izvještavanje o uspješnosti programa usmjerenih na ostvarivanje postavljenih ciljeva. Ono pokazuje je li program ispunio svoju osnovnu svrhu ili cilj. U širem smislu, mjerenje uspješnosti omogućava institucijama javnog sektora da prate postignuti napredak u provedbi programa te osigurava informacije managerima javnog sektora potrebne u procesu donošenja odluka. Time se neizravno mjeri i uspješnost managementa javnog sektora.

Mjerenjem uspješnosti slijedi naravno nakon definirane misije, vizije i poželjnih rezultata odnosno ciljeva. Mjerenjem uspješnosti zapravo se pokazuje da li je neki zacrtani program ispunio svoju osnovnu svrhu ili cilj. Da bi došli do takvih spoznaja koristimo se brojnim indikatorima. Indikatori su sredstva koja pomažu u procjeni uspješnosti izvedbe u odnosu na prethodno postavljene ciljeve. Osnovne indikatore možemo podijeliti na indikatore ulaza (inputs), izlaza (outputs), mjere efikasnosti i ishodi ili rezultati (outcomes or results). Osnovno pitanje koje se postavlja u analizi tih indikatora je dali su dodijeljena sredstva namijenjena da bi se ostvario cilj nekog programa. Te indikatore je lako koristiti, no na temelju njih nije moguće zaključiti da li je neki program ispunio svoje ciljeve. Izlazi ukazuju na količinu usluga ili proizvoda koje je određeni program proizveo. (Npr. broj potpora odobrenih nekim udrugama, broj obavljenih inspekcija i tome slično). Mjere efikasnosti pokazuju trošak po jedinici pružene usluge i produktivnost inputa a koriste se u ocjenjivanju različitih načina pružanja javnih dobara i usluga<sup>14</sup>. Izražavaju se kao jedinični trošak po izlazu ili jedinični trošak po ulazu ili trošak po ishodu. (Npr. trošak po inspekciji vodoopskrbnog sustava ili trošak dodatnog kapaciteta kanalizacije po stanovniku) Ishodi ili rezultati pokazuju stupanj učinkovitosti (efektivnosti) programa u rješavanju problema ili postizanju željenog rezultata. Koriste se kao pokazatelji je li program učinkovit, pravilno definiran te da li su mu dodijeljena sredstva dovoljna<sup>15</sup>. (Npr. postotak pismenog stanovništva, ili broj parkirnih mjesta na 1000 stanovnika). Slijedom provedene ankete na području Republike Hrvatske dobiveni rezultati pokazali su da 58% ispitanih proračunskih institucija koristi neke od prije navedenih

<sup>13</sup> Ivana Jakir Bajo: «Mjerenje uspješnosti u hrvatskom javnom sektoru», Časopis Računovodstvo, revizija i financije, ožujak 2002. Zagreb, RRIF Zagreb, N= 34 JLS, 7 Ministarstava i drugih tijela državne uprave.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

pokazatelja uspješnosti u mjerenju ostvarenog napretka u provedbi programa<sup>16</sup>. Najčešći korišteni pokazatelji<sup>17</sup> su broj obrađenih predmeta, postotak povećanja broja stanovnika priključenih na kanalizaciju, na vodoopskrbnu mrežu, trošak zbrinjavanja otpada po stanovniku i dr. Prema prije citiranom istraživanju, u Hrvatskoj, neki proračunski korisnici koji ne koriste pokazatelje uspješnosti, kao argument navode drugačije načine praćenja provedbe programa ili to ne smatraju značajnim za praćenje provedbe programa. Dobar informacijski sustav svakako je osnovna pretpostavka za izradu indikatora uspješnosti.

Svakako, jedan od važnijih dokumenata za bolje upravljanje gradom trebalo biti i izvješće o uspješnosti temeljeno na prije definiranim indikatorima, a koje bi za cilj imalo informiranje managementa (Gradsko poglavarstvo) o efikasnosti pojedinih sektora, a s druge strane javni uvid takav dokument jasno i transparentno prikazivao bi rad administracije javnosti.

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.