

# **STRATEŠKO PLANIRANJE I PRIMJENA SWOT ANALIZE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE (GRADOVI I OPĆINE)**

**Marko Paliaga**

## **Uvodna razmatranja**

Svako poduzeće, neprofitna organizacija ili jedinica lokalne samouprave (grad) mora u svom nastupu na tržištu uzeti u obzir djelovanje snaga izvan i unutar organizacije jer je to jedini način kojim se može izgraditi uspješan koncept nastupa što je osobito važno današnjem izrazito jakom konkurentskom okruženju i u uvjetima globalizacije. To se odnosi i na neprofitne organizacije, udruge, vladu i lokalne uprave. Sve te organizacije izložene su kako vanjskim tako unutarnjim utjecajima i sve one imaju jedan osnovni cilj a to je zadovoljiti potrebe svojih kupaca, glasača, korisnika usluga i slično. Prepoznavanje potreba i njihovo povezivanje s kupcima odnosno krajnim korisnicima ključan je element strateškog upravljanja i strateškog planiranja .

Do danas, slobodno se može zaključiti da se je sustav komunalnog gospodarstva ali i drugih usluga koje pokriva jedna lokalna uprava razvijao na području Hrvatske izrazito stihijski, na bazi volontarizma i neadekvatne organiziranosti što je za posljedicu imalo i još uvijek ima polovične ili apsolutne promašaje, slabljenje ekonomskog položaja grada, neekonomičnosti i neprofitabilnosti, te kao rezultat svega i pad kvalitete života za cjelokupno stanovništvo te na kraju i nezadovoljstvo građana. Upravo takvi promašaji na području investiranja u objekte komunalne infrastrukture ali i sve druge objekte od opće društvene koristi na području nekog grada, imaju dugoročne posljedice, jer je krivo usmjereni kapital gotovo nemoguće preusmjeriti na neka druga područja i u neke druge projekte, a da se za to ne plati visoka cijena u vremenu, potrošenoj energiji i sredstvima . U skladu s iznijetim u nastavku se nastoji putem primjene strateškog planiranja i determiniranja upotrebe SWOT analize kao polazne osnove, prikazati i razviti jedan nov način i pristup poslovanju unutar lokalnih uprava koji polazi od osnovnih, jednostavnih i već provjerenih, dokazanih tržišnih metoda i pristupa koje gospodarstvo s uspjehom već dugi niz godina primjenjuje.

Dvadesetak godina unatrag američko gospodarstvo bilo je suočeno s jakom konkurencijom osobito u pogledu jeftinih potrošačkih dobara koja su postala lako dostupna iz uvoza te je iz tog razloga nastala takozvana kriza povjerenja potrošača. Danas, ne samo američka, već brojne europske pa i hrvatska vlada suočene su sa sličnom krizom kod svojih korisnika usluga – poreznih obveznika koji su sve više «zabrinuti» s kvalitetom i cijenom javnih usluga te sa sve većim poreznim opterećenjem. I zaista mnoge države pa i lokalne uprave i samouprave (gradovi, županije i općine) , danas razmišljaju i pokušavaju koristiti upravo one «alate» koje je američko gospodarstvo koristilo prilikom prebrođivanja krize osamdesetih i omogućilo joj da se uspješno nosi s inozemnom konkurencijom. U takve alate pored strateškog planiranja i benchmarkinga kao dobro poznatih marketing alata spadaju i performance measurement (mjerenje učinaka na radu) i results – oriented management .

Upravo takvim pristupom i korištenjem takvih metoda izabrana tijela državne ili lokalne vlasti, gradski i državni službenici u stanju su donositi pravovremene odluke kako operativne tako političke a sve u cilju čim boljeg raspolaganja ograničenim resursima, unapređenju usluga i povećanju, maksimiziranju zadovoljstva građana – poreznih obveznika.

Stara poznata izreka kaže: « Ako ne znaš gdje ideš, bilo koji put odvešće te tamo<sup>1</sup>». Jedini je problem što bez jasno definiranih ciljeva koji nam ukazuju na smjer gdje želimo doći i što želimo ostvariti, može nam se dogoditi da baš i ne znamo gdje ćemo stići.

Strateško je planiranje način definiranja prioriteta i odluka o budućnosti<sup>2</sup>. Sva poduzeća i sve neprofitne organizacije pa tako i lokalne samouprave, odnosno gradovi bez obzira na svoju postojeću situaciju, moraju razvijati dugoročnu strategiju da bi odgovorile promjenjivim uvjetima u svojoj djelatnosti. One moraju razviti plan postupaka da bi postigli svoje dugoročne ciljeve. Ne postoji samo jedna strategija koja bi bila optimalna za sve kompanije, za sva poduzeća ili za sve gradove.

Osnovna je svrha strateškog planiranja da sve aktivnosti organizacije, istraži i oblikuje te da na osnovi toga odluči o kombinacijama tržišta i pripadajućim strategijama nastupa koje će nekoj organizaciji omogućiti realizaciju postavljenih ciljeva.

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 (poreznim obveznicima) glede za njih važnih komunalnih, infrastrukturnih i drugih potreba, a sve u cilju njihovog maksimalnog zadovoljenja .

Stoga, proces strateškog planiranja<sup>3</sup> definiramo kao upravljački proces razvijanja i održavanja životne sposobnosti ciljeva i sredstava organizacije u odnosu prema mogućnostima njezine okoline. Zadatak je strateškog planiranja tako prilagoditi gradove i općine da obuhvate dovoljno poslova i poduzmu niz različitih aktivnosti kako bi se održale čak i ako bi neki od njezinih poslova bili i štetni, odnosno ne bi polučili planirani-očekivani porezni ili proračunski rezultat.

### ***Važnost strateškog planiranja u javnom sektoru i lokalnoj vlasti***

Vraćajući se opet na prije spomenute trendove kako u Americi a, tako i drugdje u svijetu, opadajuću proizvodnju prije 20-tak godina, pad kvalitete usluga, zatim velike demografske promjene, privatizaciju državnih tvrtki koje pružaju važne javnih usluge kao što je prijevoz željeznicom, poslovanje lukama ili proizvodnja i distribucija plina, nafte i električne energije te sve veće porezno opterećenje građana i sve veća važnost neprofitnog sektora prisiljavaju i gospodarstvenike i uprave gradova da ako žele opstati moraju znati i željeti odgovoriti na takve promjene. Ako zaista strateško planiranje promatramo kao disciplinirani napor<sup>4</sup> usmjeren ka realizaciji fundamentalnih odluka i djelovanja koja oblikuju i usmjeravaju organizaciju takvom kakva jest, što radi i zašto to radi, onda je jasno da strateško planiranje može biti jedan od ključnih elemenata u preoblikovanju načina rada i uopće razmišljanja i ponašanja unutar gradskih uprava osobito do svojih građana, korisnika usluga i gospodarstva kao važnog elementa svake lokalne samouprave. Do ranih osamdesetih u neprofitnom sektoru za razliku od gospodarstva, proces strateškog planiranja primarno se upotrebljavao u vojsci i svemirskim programima. Istina je da se isti proces može upotrebljavati kako u neprofitnim tako i u bilo kojem drugom sektoru.

---

<sup>1</sup> Nepoznati autor, preuzeto iz knjige Bryson John: Strategic Planning for public and nonprofit organizations, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995.

<sup>2</sup> Sout Growth Policies Board and the Southern Consortium of University Public service Organizations: Results Oriented Government, a guide to startegic Planning and Performance measurement in the Public sector, SGPB, USA, 1996., str . 6.

<sup>3</sup> Philip Kotler: Upravljanje marketingom, Informator, Zagreb, 1998., str. 44.

<sup>4</sup> Prilagođeno prema: Bryson John: Strategic Planning for public and nonprofit organizations, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995., str 5.

Neke bitne koristi od primjene strateškog planiranja u neprofitnom sektoru mogu se sagledati kako slijedi<sup>5</sup>:

1. Prva i važna korist je promocija strateškog razmišljanja i djelovanja;
2. Druga veoma važna korist je je poboljšano donošenje odluka;
3. Treća korist je bitno unapređenje organizacije i poboljšanje ukupne efikasnosti rada i rezultata unutar organizacije;
4. I na kraju, strateško planiranje može direktno koristiti svim zaposlenima unutar organizacije.

Pa ipak, iako strateško planiranje može realizirati sve te koristi, nije sigurno da zaista i hoće. Što zapravo strateško planiranje nije? Strateško planiranje nije supstitut za upravljanje, a također nije niti supstitut za strateško razmišljanje i djelovanje. Strateško planiranje nije niti sinonim za kreiranje strategije. Strategija nastaje i planiranim i neplaniranim aktivnostima. Iako neka organizacija primjenjuje strateško planiranje ona mora uvijek biti spremna i otvorena za nova saznanja i nepredviđene događaje kako bi implementirala strategiju na najbolji mogući način u skladu s promjenama u okolini. Dakle, strateško planiranje dio je strateškog upravljanja poduzećem a zajedno s implementacijom i kontrolom ukupan sustav čini efikasnijim, vjerodostojnijim, funkcionalnim i ostvarivim, bez obzira u kojem sektoru se primjenjuje.

Strateško planiranje u stvari privilegira analize budućnosti i moguće scenarije događanja, uzima u obzir lokalnu kompleksnost i lokalne specifičnosti važne za pojedine organizacije, promovira široke konzultacije i široku participaciju stručnjaka svih domena, promovira procese učenja i povrh svega shvaća postavljene ciljeve dinamično i fleksibilno jer je konačni cilj stalno mijenjanje i prilagođavanje prema zahtjevima okoline. Strateško planiranje omogućava javnom sektoru, gradovima i općinama strateški pregled njihove industrije i tržišta<sup>6</sup> čime se lokalnim zajednicama osigurava dotok informacija i stvaranje baze za pravodobno odlučivanje. Instrumenti strateškog planiranja primjenjuje se u gradovima širom svijeta, poput San Francisca od 1980 godine, Los Angelesa 1989, Lyona 1991, Barcelone 1991., Birminghama 1992., Madrida 1992., Randstada u Nizozemskoj 1991, u Italiji u regiji Lombardija i drugdje<sup>7</sup>.

### **Strateško planiranje u gradovima**

Javne organizacije, posebno gradske uprave od osamdesetih godina prošlog stoljeća našle su se u relativno nezavidnoj situaciji, suočene s problemima dezindustrializacije, migracijama stanovništva, povećanom inflacijom, povećanjem cijena energenata, smanjenjem gradskih budgeta, povećanjem dijelova gradova sa siromašnim stanovništvom i uopće sa sve zagađenijim gradskim okolišem<sup>8</sup>. U takvoj situaciji neki gradovi počeli su sa eksperimentiranjem sa novim modelima upravljanja poput strateškog planiranja i strateškog upravljanja. Upravo sredinom sedamdesetih i osamdesetih počinje se sa početnim pokušajima uvođenja ovih organizacijski metoda u gradske uprave gdje se od velikog i različitog broja već provjerenih metoda u privatnom sektoru pokušalo s primjenom slijedećeg:

1. Uvođenje elementa složenosti koji karakteriziraju i opisuju okolinu organizacije na nov i realniji način i gdje se urbanističko i prostorno

<sup>5</sup> Prilagođeno prema: *ibid.*, str. 7.

<sup>6</sup> Patric, Butler; Neil Colins: «Strategic analysis in political markets», *European Journal of Marketing*, Volume 30, broj 10/11, 1996, str. 27

<sup>7</sup> Roberto, Camagni: «Urban marketing as an instrument of competition between cities», "Marketing urbano in Europa, Conferenza internazionale, Edizioni Torino Incontra, Italia, str. 315, 1994

<sup>8</sup> Prema Curti F., Gibelli M.C.:»Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano» ALINEA, Firenze, 1999.

- planiranje, ekonomski rast i razvoj zasniva na jednom zajedničkom strateškom obrascu koji započinje sa SWOT analizom, analizom snaga, slabosti, prilika i prijetnji različitih elemenata u okolini koje mogu bitno utjecati na razvoj grada u cjelini i na rad gradske uprave;
2. Prostorni i urbanistički planovi kojima se determinira prostorni razvoj grada za određeno razdoblje u budućnosti shvaćaju se samo kao jedna etapa u procesu planiranja, dok je najvažnija suradnja i spoj društva odnosno zajednice i zainteresiranih strana sa izrađivačima plana, dakle politikom odnosno gradskom upravom;
  3. Elaboracijama različitih vizija uspješnosti provođenja planova i provođenjem analiza za pronalazak alternativnih rješenja ukoliko se određeni dijelovi strateškog plana neće u cijelosti realizirati ili će se realizirati samo parcijalno;
  4. Izgradnjom Feed back mreže, dakle povratnih veza u obliku sustava koji garantira dotok informacija kako bi se osigurala fleksibilnost i prilagodljivost u realizaciji planova i programa gradskih uprava. Takvi povratni tokovi osiguravaju se kroz stalne analize javnog mijenja, javne rasprave, prijedloge u stalnu suradnju društva, gospodarstva, stručne javnosti i političkih snaga;
  5. Uvođenjem sustava mjerenja efikasnosti unutar gradskih uprava i to u odnosu na postavljene jednogodišnje i višegodišnje ciljeve .

Strateško planiranje i strateško razmišljanje omogućilo gradovima da se izvuku iz svojevrsne administrativne primjene («čelične košulje») u prilagodljivije i fleksibilnije načine primjene i kreiranja planova kojima se stvara budućnost nekog grada što su neki gradovi spremno prihvatili i stvorili strateške prednosti nad drugima. Međutim potrebno je znati da gradovi mogu imati koristi od strateškog planiranja samo kad isto vodi do strateškog razmišljanja i strateškog upravljanja.

Poput gospodarskog razvoja, strateško planiranje je kontinuiran proces, a ne izoliran događaj. Strateško planiranje je i alat za prilagođavanje sredine koja se mijenja i za određivanje prioriteta, ali nije alat za rješavanje svih problema<sup>9</sup>. Razlikuje se od tradicionalnog modela sveobuhvatnog planiranja u nekoliko bitnih pravaca. Strateško planiranje zasnovano na zajednici gradi snažan temelj za nastojanja lokalne samouprave da djelotvorno udovolji novim odgovornostima i funkciji u novom okruženju koje je usmjereno prema privatnom sektoru. To čini kroz:

1. Povezivanje lokalne samouprave, predstavnika poduzetnika i predstavnika civilnog društva pri stvaranju i praćenju zajedničke vizije gospodarskog potencijala zajednice i načina na koji to postići.
2. Mobiliziranjem i javnih i privatnih resursa kao potpore toj viziji.
3. Stvaranjem pogodne poslovne klime koja lokalne poduzetnike potiče na pokretanje novog biznisa i proširenje kruga postojećih i privlačenja vanjskih ulagača (domaćih i stranih).

Suradnja javnog i privatnog sektora jača sposobnost lokalnog gospodarskog razvitka. Strateško planiranje za gospodarski razvitak zasnovano na zajednici izgrađuje tu suradnju i mobilizira resurse zajednice u postizanju zajedničkih ciljeva. Građani su informirani o napretku i rezultatima tijekom procesa strateškog planiranja gospodarskog razvitka, a javne tribine u ključnim trenucima tijekom procesa omogućuju šire sudjelovanje zajednice.

Međutim, kako pronaći i «uloviti» nove razvojne mogućnosti, kako ih prepoznati , kako garantirati obnovu i stalno unapređenje gradskog gospodarstva, kako se othrvati sa sve

---

<sup>9</sup> Ibid.

većom konkurencijom među gradovima pitanja su kojima se i kojima će se uvijek baviti lokalne administracije kako svjetskih tako i sve više hrvatskih gradova.

Iznad svega, prisutnost karizmatičnih, sposobnih i poduzetnih Gradonačelnika i Gradskih poglavarstava jedan je od uvjeta uspjeha bilo kojeg grada. Gradonačelnici su ti koji moraju pronositi duh poduzetništva, fleksibilnosti i razvoja i odrediti tokove budućeg razvoja grada. Dobar primjer za to je Lion, kojeg je u nekoliko godina Gradonačelnik, «strateg»

Michel Noir unaprijedio i od njega stvorio tehnološki «hi – tech» grad<sup>10</sup>. Slične primjere nalazimo i u Španjolskoj, gdje su neki gradovi, posebno Barcelona zapravo izgradili posebne komunikacijske strategije kako bi njihov grad postao još prihvatljiviji i posjećeniji<sup>11</sup>.

Osim navedenog, postoje i najnoviji pristupi strateškom planiranju u gradovima koji se primjenjuju u posljednjim godinama u gradovima na zapadu i nazivaju se Community visioning. Zapravo se radi o procesu gdje lokalna zajednica i gradska uprava prolaze kroz jedan zajednički proces gdje se na bazi različitih maštovitih i racionalnih ideja kreiraju planovi koji iste prikazuju u prostoru i koje se interpretiraju i valoriziraju u odnosu na razvoj grada, gospodarstvo, poboljšanje kvalitete življenja, zaštitu okoliša i drugo. Putem Community visioninga građani se susreću s različitim mogućim alternativama i projekcijama kretanja njihovog grada u budućnosti i te svojim primjedbama i pitanjima mogu doprinijeti kreiranju najprihvatljivijih rješenja od dobiti za cijelu lokalnu zajednicu.

U Hrvatskoj se nažalost ukupan «strateški» proces razvoja gradova zasniva na donošenju suhoparnih prostornih planova i Generalnih urbanističkih planova no bez elaboracije željenih stanja i uključivanja ukupne zajednice od samog početka. Zajednica se djelomično uključuje kroz zamršene birokratske forme javne rasprave gdje bi svaki građanin trebao izraziti svoje mišljenje i dati primjedbe na određena planska rješenja, no nedostatak interaktivnosti i uključenosti multidisciplinarnih stručnjaka a ne samo arhitekata – urbanista polučuje čisto administrativna rješenja koja često nemaju veze s realnošću.

Nastavno se razmatra jedan od najpoznatijih «alata» ili instrumenata strateškog planiranja, SWOT analiza koja je svoju popularnost i široku primjenjivost stekla zbog svoje jednostavnosti i praktičnosti davanja relativno brzih indikativnih rješenja i smjernica za daljnje postupanje.

### ***Praktična primjena Analiza snaga, slabosti, prilika i prijetnji (SWOT) u jedinicama lokalne samouprave, gradovima i općinama***

Identifikacija prilika i prijetnji u okolini sastavni je dio strateške analize koja se koristi u procesu strateškog planiranja. Obzirom da se planeri susreću s veoma kompleksnim okolinama s velikim brojem promjena i varijabli utjecaja, njihov cjelokupni obuhvat i detaljna analiza zahtijevala bi previše vremena i truda a najvjerojatnije se ne bi niti isplatila obzirom na vrijeme potrebno za provedbu takve analize i brzinu kojom se odvijaju pojedine promjene u okolini. Stoga se planeri koncentriraju na one činjenice i događaje koji imaju najveći (kritični) utjecaj na trenutnu situaciju u kojoj se nalazi neko poduzeće. SWOT analiza upravo omogućava izradu takve analize. Matrica predstavlja konceptualni okvir za sustavnu analizu i olakšava uspoređivanje vanjskih prijetnji i prilika s unutrašnjim prednostima i nedostacima. Osnovna je svrha SWOT analize izolirati ključne činjenice i događaje da bi olakšala strateški pristup i prepoznavanje strateških problema<sup>12</sup>. Također, SWOT<sup>13</sup> analiza može se promatrati

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Enrico Cogno, Giancarlo Dall Ara: «Comunicazione e tecnica pubblicitaria nel turismo» Franco Angeli, Milano, 1999.

<sup>12</sup> [www.urban.uiuc.edu](http://www.urban.uiuc.edu) : Urban Design Project Manual, SWOT Analysis, 08.02.2001.

<sup>13</sup> Balamuralikrishna, C.Dugger: SWOT Analysis: A Management tool for initiating new program in vocational schools, <http://borg.lib.vt.edu/ejournals/>, Iowa state University, 08.02.2001.

kao sredstvo za razumijevanje i proučavanje organizacijskih internih snaga i slabosti i prilika i prijetnji iz okoline. U slijedećoj tablici prikazana je shema izvođenja SWOT analize.

Tablica broj 1. Shema SWOT analize

Interni faktori	<b>Strengths – interne snage, jakosti</b> Npr. Prednosti u managementu, proizvodnji, informatizaciji službi, komunikaciji između službi i sl.	<b>Weaknesses – interne slabosti</b> Npr. Slabosti u managementu, slabosti proizvodnje, financiranja, ovisnost o zastarjelim proizvodima i sl.
Eksterni faktori		
<b>Opportunities – Eksterne prilike</b>  Npr. Tekući i budući ekonomski uvjeti, političke i socijalne prilike, nova dostignuća tehnologije, novi izumi	<b>SO Strategija Maxi-Maxi</b> , mora dati odgovor na pitanje: Kako da na najbolji mogući način iskoristimo naše snage u odnosu na novo ukazane povoljne prilike u našoj okolini ?	<b>WO Strategija Mini-Maxi</b> , strategija savladavanja vlastitih slabosti, moramo dobiti odgovor na pitanje: Što učiniti da preprodimo naše slabosti a da iskoristimo novo nastale prilike u okolini ?
<b>Threats – Eksterne prijetnje</b>  Npr. Oskudica energije, jaka konkurencija, nepovoljni ekonomski uvjeti, politička nestabilnost	<b>ST Strategija Maxi – Mini</b> Korištenje vlastitih prednosti da bi se svladale ili izbjegle prijetnje iz okoline, moramo dobiti odgovor na pitanje : kako možemo iskoristiti naše snage da bi prebrodili prijetnje iz okoline ?	<b>WT Strategija Mini-Mini</b> , strategija štednje, likvidacije poslova, moramo dobiti odgovor na pitanje : Kako minimalizirati unutarnje slabosti da bi se prevladale prijetnje ?

Izvor: Weilrich, Koontz: Menedžment, 10 izdanje, Mate d.o.o. Zagreb, Zagreb, 1994., te dijelom prema [www.v-mgroup.com](http://www.v-mgroup.com), Personal strategic SWOT Analsis, 08.02.2001.

SWOT analiza može biti izvrsni i brzi «alat» za istraživanje mogućnosti i razvoj novih strategija. Analizom gradovi ili općine mogu kroz sistematski pristup pozitivnih i negativnih događaja, trendova u njihovoj okolini a u odnosu na njihovo unutrašnje stanje donositi i provoditi adekvatne politike, programe i odluke. Bitno za sve gradove, bez obzira gdje se nalaze i koliko su razvijeni, je da znaju i da budu svjesni većine događaja koji za njih mogu predstavljati veće snage, manje snage, veće ili manje slabosti, neutralni utjecaj, povoljne prilike i veće ili manje rizike. Prilikom sastavljanja SWOT analize postoji nekoliko tehnika koje se mogu upotrebljavati. Jedna od njih je «Usponi, Padovi i Teme»<sup>14</sup> koja se sastoji iz grupne vježbe određenog tima koji je zadužen za strateško planiranje ili biva intervjuiran od strane izrađivača takvog plana.

Cilj je ove tehnike da organizacija, odnosno grad prvo pogleda unatrag, recimo jedan određeni period i identificira sve uspone i padove (original naziv Highs, Lows and Themes, op.a.)koje je zajednica doživjela recimo u posljednjih 10 ili 15 godina. Ova grupna tehnika za definiranje snaga, slabosti, prijetnji i prilika provodi se na slijedeći način:

1. Proces započinje podjelom jedne veće zidne površine ili na ploči na četiri jednaka dijela, odnosno iscrtavanjem obične tablice sa dva stupca i dva retka.
2. Na horizontalnoj liniji, na njezinom kraju ispisuje se s desne strane sadašnja godina a s lijeve strane ispisuje se godina do koje se želi ići unatrag u definiranju uspona i padova zajednice;
3. Nakon toga svi članovi grupe ili tima individualno na običnom papiru ispisuju sve uspone i padove kojih se mogu prisjetiti. To mogu biti propusti u planiranju, cvjetanje bespravne gradnje, nedovršenost pojedinih investicija, ili uspješnost funkcioniranja i

<sup>14</sup> Bryson John: Strategic Planning for public and nonprofit organizations, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995, str. 92.

izgradnje pojedinih objekata, dolazak ili odlazak pojedinih stranaka ili gradonačelnika, postojanje ili nepostojanje određenih uvjeta na radu, smanjenje ili povećanje broja stanovnika i slično;

4. Svi članovi grupe moraju označiti vrijeme nastanka identificiranog uspona ili pada i označiti ga kao takvog, zatim prepisuju sve padove na zasebne listove kao i sve uspone na druge nove listove.
5. Svaki član grupe zatim svoje listove lijepi na ploču u odnosu na vrijeme i pazeći pri tome da ispod horizontalne linije idu padovi, a iznad usponi.
6. Grupa zatim zajednički identificira sve zajedničke uspone i padove koje su okarakterizirale zajednicu. Na taj način dobivaju se teme.
7. Teme se zatim analiziraju kroz odgovore na slijedeća pitanja: Koje smo prilike imali ?, kako smo ih iskoristili ?, Koje smo pozitivno iskoristili a koje smo propustili? Koje smo prijetnje imali ? Koje smo prijetnje «odradili» uspješno a koje nismo ?, Na koje smo se snage oslonili prilikom rješavanja određenih prijetnji ? Koje naše snage nismo iskoristili ? Koje su bile naše slabosti u realizaciji prilika i rješavanju prijetnji ? Što možemo poduzeti glede njihovog rješavanja i smanjivanja?
8. Identificirani odgovori upisuju se u četiri polja, zajednički su uobličeni prema razmatranim temama i predstavljaju relevantne snage, slabosti, prilike i prijetnje u prošlosti s kojima se grad susreo. Na taj način dobila se SWOT analiza povijesnih podataka.
9. Slijedeći korak je pomicanje vremenske linije unaprijed za isti broj godina i razmatranje koje bi se snage, slabosti, prilike i prijetnje mogle dogoditi u tom razdoblju te na koji način se iste mogu iskoristiti ili izbjeći i koji bi bili strateški odgovori koje će grad morati rješavati u tom razdoblju. Grupa mora dati odgovor koje teme očekuje u budućnosti i koje nove teme bi dodala u nova četiri polja.

Nakon dovršetka, izrađena je SWOT analiza na bazi relevantnih povijesnih podataka i procjena članova grupe koji su sudjelovali u ovom procesu. Proces odnosno ova vježba može se provesti i sa različitim grupama, odnosno pripadnicima različitih interesnih strana što će u konačnici rezultirati jednim konsenzusom različitih struja i mišljenja u gradu. Važno je pri tome istaknuti da članovi grupe moraju biti stručni,iskusni kadrovi grada iz različitih djelatnosti, koji zaista poznaju prethodne gradske situacije i mogu objektivno i nedvosmisleno prognozirati i procijeniti određene događaje u budućnosti. Svi članovi grupe trebali bi biti također upoznati i sa rezultatima analize okoline i bitnim statističkim podacima, kako bi događaje prognozirali na bazi relevantnih činjenica.

Druga veoma korisna i jednostavna tehnika naziva se «snježna karta»<sup>15</sup>. Tehnika je iznimno jednostavna za uporabu, brza i produktivna, a upotrebljava se kao dio tehnike izrade SWOT analize i kao dio tehnike izrade i razvoja strategija. Prilikom izrade SWOT analize tehnika se upotrebljava četiri puta i to radi dobivanja odgovora na slijedeća pitanja<sup>16</sup>:

1. Koje su naše vanjske ili buduće prilike ?
2. Koje su naše vanjske ili buduće prijetnje ?
3. Koje su naše interne ili sadašnje snage?
4. Koje su naše interne ili sadašnje slabosti ?

Grupa sada ima na definirana 4 ključna pitanja za diskusiju i elaboraciju te nakon toga definiranje strateških aktivnosti koje je potrebno poduzeti. Cijeli proces tehnike odvija se kroz slijedećih nekoliko koraka:

---

<sup>15</sup> Napomena: original naziv «snow card»

<sup>16</sup> Bryson John: Strategic Planning for public and nonprofit organizations, Josse Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995, str. 94.



1. Izbor članova grupe i formiranje grupe s brojem članova od 5 do 9 osoba; Veći broj članova grupa može se također koristiti ali je onda takvu veću grupu potrebno podijeliti na podgrupe; Dobro je da vođu grupe izabere neki autoritet, recimo Gradonačelnik ili ključno izvršno tijelo, Gradsko poglavarstvo kako bi imao dovoljan autoritet i snagu voditi i koordinirati grupu.
2. Svi članovi grupe sjede kružno oko ploče ili zida na koji će moći nalijepiti «snježne karte» odnosno bijele papire;
3. Vođa grupe mora fokusirati članove grupe na jedno pitanje, jedan problem jednu temu; proces se ponavlja kroz čitavu SWOT analizu četiri puta;
4. Zatim svi članovi grupe zasebno na bijeli papir «snow card» ispisuju odgovore na prvo pitanje;
5. Svaki član grupe mora zatim između napisanih odgovora odabrati od 5 do sedam najvažnijih koje ispisuje zasebno svaki na jedan manji komadić papira;
6. Vođa grupe skuplja papire i lijepi ih prema zajedničkim obilježjima na ploču uz apsolutno osiguranje anonimnosti članovima grupe; Na taj način formira teme ili klastere kojima zatim grupa daje zajednički naziv-konzensusom;
7. Svaki klaster mora imat svoje ime i prikazuje se na papiru druge boje;
8. Kada su svi papiri na ploči i kada su svi sortirani u klastere, zajednički se stvaraju kategorije prema logici, prioritetima i vremenskom slijedu; Nove teme mogu se također dodati, a na isti način mogu se i isključiti određeni naslovi koji više ne odgovaraju;
9. Tek kada su svi članovi grupe zadovoljni s nazivima klastera, sadržajem i nazivima kategorija, započinje se diskusija i uspoređuju se dobiveni rezultati;
10. Zajedničko mišljenje članova grupe od iznimne je važnosti, stoga se svakom članu grupe daje sedam obojenih kvačica, kojima mora izabrati sedam ključnih kategorija. Boje odnosno oznake kategorija pokazuju distribuciju grupnog mišljenja i odgovora na ploči.
11. Nakon završetka diskusije, vođa grupe skuplja konačno selekcionirane odgovore, i unosi ih u SWOT tablicu, prema kronološkom redu i važnosti te ih dostavlja svim članovima grupe.

Postoji još veći broj drugih kombinacija i tehnika koje se mogu koristiti, tehnike poput brainstorminga također mogu biti korisne prilikom definiranja privih ideja koje se zatim mogu svrstavati ili po temama ili po kategorijama. Bitno je imati na umu da bi SWOT analiza morala biti grupna tehnika i da mora ukoliko se želi dobiti određene objektivne odgovore uvijek biti zasnovana na stručnim, obrazovanim i iskusnim učesnicima koji veoma dobro poznaju svoj grad, njegova obilježja i njegove probleme. Svaki drugi način i pokušaji mogli bi stvoriti određene slike i vizije grada koje se mogu strategiju bitno udaljiti od ciljeva. Sastavljanjem slika o gradu temeljenih na SWOT analizi i dobivenim karakteristikama, strateški planeri dobiti će određene rezultate. Glavne prilike, prijete, slabosti i snage definirati će atraktivnost i privlačnost određenog grada.

Dobiveni podaci iz ovako prikazane analize služe dalje za definiranje ključnih uporišnih i strateških točaka koje je nadalje potrebno pretvoriti u konkretne strategije i planove kako bi se grad ili općina razvijali u željenom smjeru. Temeljem ovako definiranih kategorija, strateški planeri sada moraju determinirati viziju, misiju i ciljeve te strategije kojima će iste ostvariti. Svi prikupljeni podaci is SWOT analize su zapravo osnovna podloga za strateško razmišljanje i upravljanje jedinicama lokalne samouprave.