

11. FORUM ZA JAVNU UPRAVU



institut za
javnu
upravu

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

© Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr
Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:

dr. sc. Max Brändle
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

P.W.U. d.o.o., Zagreb

Tiskano u 100 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod
brojem 000949765.

ISBN 978-953-7043-58-2

11. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Sadržaj

PREDGOVOR	5
KOMUNICIRANJE TIJELA IZVRŠNE VLASTI U HRVATSKOJ: KOMENTAR O ZAKAŠNJELOJ DRŽAVI	7
POLITIČKI PRIORITETI U HRVATSKOJ 1990. – 2016.: USPOREDBA MEDIJSKOG I POLITIČKOG DNEVNOG REDA	21
SAŽETAK 11. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU UPRAVA U DIGITALNO DOBA II: KOMUNICIRANJE POLITIKA I KOMUNICIRANJE S JAVNOŠĆU U UPRAVI	37

Predgovor

Građani, poslovni subjekti i civilno društvo kao partneri uprave i korisnici njezinih usluga te kao akteri javnih politika u stalnoj su potrazi za relevantnim i pravodobnim informacijama. One su nužne radi ostvarivanja njihovih prava i korištenja javnih usluga, sudjelovanja u demokratskim procesima političkog odlučivanja te radi legitimiteta političkih odluka. Uprava rabi instrumente javnih odnosa da bi povećala korištenje javnih usluga, osigurala provedbu propisa, osnažila vanjsku kontrolu i ojačala javni imidž uprave (i političara). Stoga je komunikacija danas dvosmjerna i kontinuirana, u nekim dijelovima pravno regulirana, a odvija se cijelim nizom kanala.

U informacijsko doba u kojem djeluje digitalna uprava, komuniciranje putem informacijsko-komunikacijskih tehnologija postaje dio svakodneve i strateške komunikacije, ne nužno uz posredovanje medija i drugih subjekata u komuniciranju. S druge strane, informacija i komuniciranje s građanima zbiva se putem „prijevoda“ javnih politika, odluka i aktivnosti na način koji je građanima i široj javnosti prihvatljiv i razumljiv. Ipak, i dalje ostaje važna uloga medija u informiranju javnosti, a time i složen odnos između medija i politike odnosno javne uprave.

Upravo putem medija kao sredstva javnog informiranja, a danas i putem društvenih mreža, kreira se javna percepcija uprave i politike, kao i njihov javni imidž. Uz cijeli niz mogućnosti, različitost izvora i instrumenata komuniciranja s javnošću, održavanje pozitivne javne slike i komuniciranje javnih politika na prihvatljiv način i uz pozitivan *feedback* danas postaje teže nego ikada. Institucionalizacija i centralizacija komuniciranja s javnošću zbiva se tako usporedno sa sveopćom diversifikacijom informacijskih izvora, a u konačnici često završava u pokušajima sanacije nastale štete, umjesto u pozitivnom, strateškom pristupu komuniciranju s javnošću, osobito kada je riječ o javnim politikama koje mijenjaju položaj i šanse pojedinih aktera u društvu.

Svrha Foruma jest razmotriti svrhe i načine komuniciranja hrvatske uprave i njezinog političkog vrha s javnošću i osobito političke prioritete i komuniciranje javnih politika. Koji se koncepti i prakse nameću u svjetskim trendovima, koji su standardni alati komuniciranja izvršne vlasti i politika s javnošću i u kojoj se mjeri domaće prakse od njih razlikuju? Komunicira li se strateški ili stihijski i kako se provode javne informacijske kampanje? Koja je uloga organizacijskih jedinica za odnose s javnošću i imaju li one kapacitet, kompetencije i moć nametnuti i definirati teme? Koji su politički prioriteti i politike i kako se oni komuniciraju putem medija? Koju ulogu, potencijal i ograničenja u komuniciranju imaju digitalni mediji? Kako se komuniciraju javne politike? Na koji se način i na temelju kojih okvira koristi komunikacija javnih politika radi osiguravanja njihove uspješnosti? Kakav je utjecaj složenog odnosa medija i politike na legitimitet odlučivanja i, u konačnici, uspjeh implementacije i prihvaćenosti javnih politika? S obzirom na postojeće stanje, zahtijeva li područje komunikacije uprave s javnošću poboljšanja i reforme?

Jedanaesti forum za javnu upravu i drugi forum koji razmatra ulogu uprave u digitalno doba, *Komuniciranje politika i komuniciranje s javnošću*, održan je u 14. rujna 2016. u Zagrebu. Kao izlagači sudjelovali su doc. dr. sc. Marijana Grbeša Zenzerović, docentica Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, izlaganjem *Komuniciranje tijela izvršne vlasti u Hrvatskoj: Komentar o zakašnjoj državi* te dr. sc. Daniela Širinić, docentica Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Centar za empirijska

politološka istraživanja (CEPIS), izlaganjem pod naslovom *Politički prioriteti u Hrvatskoj 1990. – 2016.: policy i medijske agende*. Komentatorica izlaganja bila je Aleksandra Kolarić, stručnjakinja za odnose s javnošću i predsjednica Hrvatske udruge za odnose s javnošću. Raspravu je moderirao Tomislav Klauški, novinar 24sata, a sažetak rasprave pripremila je Petra Đurman, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Urednica

Objavljeni radovi podliježu uredničkoj recenziji.



11. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

KOMUNICIRANJE TIJELA IZVRŠNE VLASTI U HRVATSKOJ: KOMENTAR O ZAKAŠNJELOJ DRŽAVI

doc. dr. sc. Marijana Grbeša Zenzerović
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: grbesa@fpzg.hr

doc. dr. sc. Domagoj Bebić
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: domagoj@edemokracija.hr

Sažetak

Komunikacija tijela izvršne vlasti (*government communication*) relativno je mlado istraživačko područje koje je tek posljednjih godina počelo intenzivno zaokupljati pažnju istraživača, prije svega s područja političke komunikacije, javne uprave i javnih politika. Njihov je cilj utvrditi kako vlade u medijaliziranom političkom okruženju komuniciraju s građanima i to na dvjema razinama: a) u smislu transparentnog informiranja građana i poticanja njihovog uključivanja u političke procese i b) u smislu uvjeravanja, mobiliziranja i pridobivanja građana za određene mjere, politike ili osobe. Ovaj rad ukratko prikazuje ključne odrednice i analitičke razine tog relativno mladog istraživačkog područja te, upotrebljavajući nekoliko ilustrativnih primjera iz vremena Vlade Zorana Milanovića, pokazuje u kojoj mjeri Hrvatska prigrlila filozofiju strateškog komuniciranja u politici te postoji li u nas svijest o potrebi za sustavnom i strateški osmišljenom komunikacijom tijela izvršne vlasti. Zaključci ovog osvrta pokazuju da je „Kukuriku“ Vlada, u odnosu na prethodne Vlade, demonstrirala puno veću otvorenost i kvalitetu u komunikaciji s novinarima, otvorila nove, digitalne kanale komunikacije s građanima te počela puno kvalitetnije komunicirati svoje javne politike putem javnih informacijskih kampanja. Međutim, istodobno je Zoran Milanović, svojim odnosom prema profesiji odnosa s javnošću, dugoročno unazadio i usporio razvoj područja vladinih komunikacija u Hrvatskoj, koje i onako bitno kaska za razvijenim demokracijama.

Ključne riječi: komunikacija tijela izvršne vlasti, vladine komunikacije, javne informacijske kampanje, Zoran Milanović, Hrvatska

1. Uvod

Komunikacija tijela izvršne vlasti (*government communication*) tek je posljednjih godina počela intenzivno zaokupljati pažnju istraživača na području političke komunikacije i javnih politika. Taj interes dolazi kao logičan nastavak 20-ak godina dugih nastojanja da se opišu i dekonstruiraju prakse tzv. *strateškog komuniciranja* u politici te da se utvrde posljedice nove komunikacijske paradigme koje se javljaju kao odgovor na sve intenzivniji proces *medijalizacije politike*. Za ubrzan razvoj i ekspanziju paradigme strateškog komuniciranja u politici uvelike su zaslužni Bill Clinton u SAD-u i Tony Blair u Velikoj Britaniji. Oni i njihovi komunikacijski savjetnici vrlo su vješto filozofiju strateškog komuniciranja pretočili u niz operativnih koncepata u čijem je središtu kontinuirana, proaktivna i medijski posredovana komunikacija s javnošću, čiji je cilj održati pozitivan imidž vlade i njezinih ključnih aktera, pridobiti naklonost građana za određene vladine mjere i politike te amortizirati svaku vrstu negativnog publiciteta. Najpoznatiji među tim konceptima zasigurno su oni „trajne kampanje“, „spina“ i „strateškog upravljanja informacijama“. Ti se koncepti posljednjih godina pokušavaju smisleno kombinirati sa zahtjevima za transparentnošću i otvorenošću te uključivanjem građana u procese donošenja odluka. Upravo su ti naponi rezultirali nastankom novog istraživačkog područja koje je poznato pod nazivom *odnosi s javnošću tijela izvršne vlasti* ili *vladin marketing*.

Ovaj kratki osvrt nastoji prikazati ključne odrednice i analitičke razine tog relativno mladog istraživačkog područja te, rabeći nekoliko ilustrativnih primjera iz vremena Vlade Zorana Milanovića, prikazati u kojoj je mjeri Hrvatska prigrlila filozofiju strateškog komuniciranja u politici te postoji li u nas svijest o potrebi za sustavnom i strateški osmišljenom komunikacijom tijela izvršne vlasti.

2. Strateško upravljanje informacijama i vladine komunikacije

Suvremena literatura u polju političke komunikacije danas je dominantno zaokupljena kompleksnim odnosom medija i politike, prije svega njihovim međusobnim utjecajem te učincima koje taj složeni odnos ima na političke i demokratske procese. Presudna uloga medija u oblikovanju i usmjeravanju suvremenih političkih procesa obuhvaćena je brojnim, često kritičkim konceptima poput „mediokracije“ (Meyer, 2003.), „demokracije publika“ (Manin, 1995. i Kriesi, 2004.) „političko-medijskog kompleksa“ (Swanson, 1997.) ili „trećeg doba političke komunikacije“ koje, među ostalim, obilježava „profesionalizacija političkog zagovaranja“ (Blumler i Kavanagh, 1999.). No, najutjecajniji među njima danas je ipak koncept „medijalizacije politike“ (Mazzoleni i Schulz, 1999.) koji su razradili i unaprijedili brojni drugi autori (npr. Strömback i Esser, 2009.; Strömback, 2008.). Prema Mazzoleniju i Schulzu (1999: 250) medijalizirana politika je ona politika koja je izgubila svoju autonomiju i postala ovisna o masovnim medijima te koja se kontinuirano oblikuje kroz interakciju s masovnim medijima. Medijalizirano okruženje, s jedne strane, zahtijeva od političkih aktera da se prilagode toj „medijskoj okupaciji“, a s druge im strane otvara prostor za učinkovitiju komunikaciju s građanima i to na dvjema razinama: a) u smislu transparentnog informiranja građana i poticanja njihovog uključivanja u političke procese i b) u smislu uvjeravanja, mobiliziranja i pridobivanja građana za određene mjere, politike ili osobe.

Te dvije razine, koje uvjetno možemo nazvati *demokratskom* i *marketinškom*, nisu uvijek kompatibilne, odnosno, kako, navode Canel i Sanders (2012: 88), u politici „pobjediti“ i „uključiti“ ne idu nužno ruku pod ruku. Međutim, one se ipak najčešće isprepliću pa informiranje i uključivanje građana načelno dolazi u paketu s mobiliziranjem njihove podrške za mjere o kojima ih se informira. Te dvije razine komunikacije ujedno su i glavni predmet interesa relativno novog istraživačkog područja u političkoj komunikaciji koje Canel i Sanders (2012.) izvorno nazivaju *government communication*, a koje se bavi komunikacijom izvršnih tijela vlasti, prije svega premijera, predsjednika, gradonačelnika te ostalih lokalnih i regionalnih izvršnih tijela. Lee i drugi (2012: xi) to područje nazivaju *government public relations*, odnosno odnosima s javnošću vlada ili tijela izvršne vlasti, i kažu da je glavni cilj aktivnosti koje pripadaju u to područje *obrazovati, informirati i uvjeriti* javnost. No, isprepletenost tih dviju komunikacijskih razina – demokratske i marketinške – u komuniciranju tijela izvršne vlasti možda najbolje ilustrira činjenica da se sve češće govori i o „vladinom marketingu“ (*government marketing*), čime se sugerira kako vlade, da bi uspješno komunicirale s građanima, trebaju usvojiti prakse i tehnike svojstvene poslovnom marketingu (v. npr. Lees-Marshment, 2012.).

U literaturi s područja političke komunikacije i političkog marketinga, aktivnosti kojima se politički akteri nastoje prilagoditi medijskog logici te pridobiti podršku javnosti ne samo u vrijeme izbornih kampanja nego i u međuizbornom razdoblju, najčešće su obuhvaćene uzajamno srodnim konceptima „trajne kampanje“ (Blumenthal, 1982.), „strateškog upravljanja vijestima“ (Pfetsch, 1998.) ili kontroverznog „spina“ (npr. Gaber, 2000.). Sva tri koncepta počivaju na pretpostavci da zapravo nema razlike između vođenja izborne kampanje i samog upravljanja, odnosno vladanja pa se proces kreiranja javnih politika zbiva u kontekstu trajne, profesionalno vođene kampanje čiji je cilj zadobiti podršku onih o kojima ovisi egzistencija političkih aktera (Pfetsch, 1998: 70). Koncept trajne kampanje obično se vezuje uz američku

politiku i predsjedništvo Billa Clintona koje je Edwards (2000: 27) opisao kao „sustavnu kampanju koja je imala za cilj osigurati podršku javnosti i koja se bazirala na anketama, fokus-grupama i priopćenjima za javnost“.

S druge strane, koncept strateškog upravljanja vijestima ili informacijama često se vezuje uz Tonyja Blaira i njegovog kontroverznog spin doktora Alastaira Campbella. On se prije svega odnosi na kontinuirane napore političkih aktera, ponajprije vlade, da kontroliraju medijsku agendu kako bi u konačnici utjecali na javnu agendu te oblikovali javni imidž ključnih političkih igrača, u ovom slučaju premijera. Prema Campbellovim riječima, „glavni je zadatak spin doktora da uvijek bude jedan korak ispred medija i da se brine o prezentacijskim posljedicama vladine politike“.¹ Iako su strateško upravljanje informacijama i spin izvorno istoznačni koncepti, termin spin danas se najčešće koristi u negativnom smislu jer podrazumijeva i etički upitne tehnike upravljanja informacijama. Kompromitiranju tog koncepta uvelike je pridonio i sam Campbell koji je široj javnosti ostao poznat po tome što je intervenirao u tzv. iračke dosjee i preuveličao izvještaj o iračkom posjedovanju „oružja za masovno uništenje“, kao i kapacitetima tog navodnog oružja, a sve u cilju kreiranja percepcijskog alibija za svrgavanje režima Sadama Huseina. U svakom slučaju, u Europi se uzlet te nove paradigme komuniciranja u politici, koja se temelji na kontinuiranom strateškom komuniciranju s javnošću, vezuje uz stranke tzv. trećeg puta, konkretno uz Tonyja Blaira i njegov New Labour u Velikoj Britaniji te uz Gerharda Schrödera i njegov SPD u Njemačkoj. Blairova kampanja iz 1997. godine, kojom je laburistima osigurao povratak na vlast, bila je u potpunosti Clintonizirana (Scammell, 1998.), a tehnike strateškog komuniciranja, koje su on i njegovi spin doktori (prvo Peter Mandelson, a onda Alastair Campbell) preuzeli od Clintonovog tima, kasnije su usavršili i uspješno izvezli u Njemačku. Esser i drugi (2000: 211) navode da su dijelovi SPD-ova izbornog programa doslovno preuzeti iz programa Laburističke stranke, da su Schröderovi konzultanti prije njemačkih izbora 1998. imali redovite sastanke s Blairovim ljudima i da je SPD-ov koordinator izborne kampanje Matthias Machnig tri puta putovao u Britaniju na edukaciju kod laburista.

Potreba za sustavnim i strateškim komuniciranjem nužno je povezana s profesionalizacijom komunikacijskih aktivnosti na objema spomenutim razinama – u smislu dostupnosti i transparentnosti informacija te uključivanja građana, ali i u smislu pridobivanja simpatija i podrške javnosti za vladine politike (v. Swanson i Mancini, 1996., Scammell, 2014.). Međutim, zanimljivo je da među istraživačima još uvijek ne postoji suglasnost o kriterijima za ocjenu profesionalnosti komunikacije tijela izvršne vlasti, odnosno o tome kako adekvatno izmjeriti profesionalnost, pogotovo u komparativnoj perspektivi (v. Sanders et al, 2011.; Vos, 2006.; Norris, 2009.).

¹ Javno predavanje na Institute of Education, London, UK, (19. srpnja 2007.)

3. Komuniciranje tijela izvršne vlasti u Hrvatskoj

Pogledajmo sada kako u kontekstu trenda strateškog komuniciranja i zahtjeva za sve većom profesionalizacijom komunikacijskih aktivnosti stoji Hrvatska. Komuniciranje tijela izvršne vlasti u nas je relativno novo područje istraživanja i sasvim sigurno nedovoljno osviješteno područje praktičnog djelovanja. Razinu komuniciranja izvršnih tijela u Hrvatskoj stoga ilustriramo na jednom od rijetkih istraživanja odnosa Vlade prema medijima, odnosno novinarima, te putem odnosa tijela središnje izvršne vlasti prema specifičnom komunikacijskom kanalu, tzv. javnim informacijskim kampanjama.

3.1. Odnosi s javnošću i medijima

Zbor istraživačkih novinara i GONG u lipnju 2014. proveli su istraživanje o odnosu tijela središnje izvršne vlasti prema medijima i novinarima. Istraživanje se odnosi prije svega na Vladu Zorana Milanovića, no u nedostatku drugih relevantnih istraživanja, odgovori i komentari ispitanika omogućuju i neke komparativne uvide u smislu usporedbe Milanovićeve Vlade s Vladama njegovih prethodnika, prije svega one Jadranke Kosor i Ive Sanadera. Rezultati ovog istraživanja slični su rezultatima istraživanja koje je proveo Press Insights početkom 2016. i koji također, iako na vrlo ograničenom uzorku, omogućavaju usporedbu Milanovićeve Vlade s prijašnjim Vladama. Osim toga, Milanovićeva je era izrazito bitna za razvoj, odnosno stagnaciju ovog područja jer je njegov osobni odnos prema odnosima s javnošću u politici dugoročno odredio status tog područja – normativno, percepcijski, a vrlo vjerojatno i reputacijski.

Čim je došla na vlast, Vlada Zorana Milanovića povukla je dva poteza koja će na neki način utjeloviti njezin pristup javnim komunikacijama. Kao prvo, Vlada je predstavila digitalnu platformu za komunikaciju s građanima koja će do kraja mandata ostati najprotočniji komunikacijski kanal te Vlade i demonstrirati njezinu načelnu volju za dvosmjernom i transparentnom javnom komunikacijom. Za svoju komunikaciju na digitalnim platformama „Kukuriku“ Vlada dobila je i nekoliko priznanja, od kojih je najzanimljivije ono projekta *Twiplomacy* koji je 2015. godine Vladu Republike Hrvatske proglasio najkomunikativnijom vladom u Europi i drugom na svijetu po komunikaciji na Twitteru i to u konkurenciji 619 analiziranih profila vlada, šefova država, ministara vanjskih poslova i utjecajnih svjetskih lidera. Osim toga, više od 50 posto Vladinih tvitova činili su odgovori građanima, što upućuje na visoku stopu interakcije s korisnicima i jedno je od ključnih obilježja otvorene i transparentne vlade. Prema statistici *Twiplomacyja*, hrvatska je Vlada i dan danas među 25 najbolje povezanih državnih institucija, odnosno lidera, što je po svoj prilici pozitivno naslijeđe „Kukuriku“ Vlade.² U tom smislu, Milanovićeva je Vlada napravila pozitivan iskorak u odnosu na prethodne Vlade.

² <http://twiplomacy.com/ranking/the-50-best-connected-world-leaders-2016/>

No, s druge strane, samo nekoliko mjeseci nakon preuzimanja vlasti, ta je ista Vlada zabranila tijelima državne uprave, osobama s javnim ovlastima kojima je osnivač država te trgovačkim društvima u većinskom ili pretežitom državnom vlasništvu, angažman profesionalnih agencija i pojedinaca za obavljanje poslova odnosa s javnošću i upravljanje komunikacijama.³ Ta je odluka dala naslutiti da Milanovićeva Vlada neće imati pretjeranog sluha za strateško komuniciranje, što se pokazalo točnim. Na razini Vlade, gotovo je u potpunosti izostala strateška komunikacija u smislu informiranja javnosti o pojedinim mjerama i politikama, pridobivanje javnosti za te Vladine mjere i politike, kao i rad na imidžu Vlade tehnikama i aktivnostima koje su postale prihvaćeni standard u razvijenim demokracijama. Milanovićeva odluka da blokira angažman agencija za odnose s javnošću bila je formalno obrazložena strahom od ponavljanja afere s agencijom Fimi media putem koje je bivši HDZ-ov premijer Ivo Sanader izvlačio državni novac za financiranje stranačke kampanje. Međutim, tom je zabranom Zoran Milanović percepcijski gotovo kriminalizirao cijelu jednu profesiju i bitno usporio razvoj odnosa s javnošću u segmentu vladinih komunikacija u Hrvatskoj.

Izostanak sustavnih odnosa s javnošću i strateškog komuniciranja u Milanovićevoj Vladi uočili su i novinari i urednici uključeni u istraživanje GONG-a i Hrvatskog novinarskog društva.⁴ To je istraživanje pokazalo da je jedina sustavno korištena praksa upravljanja informacijama u toj Vladi bila rudimentarna praksa kontrole medija (v. Street, 2003.), odnosno korištenja lobističkih novinara koju Gaber (2000: 516) nedvosmisleno svrstava u tehnike spina i to u skupinu koju naziva „tehnikama ispod pojasa“. To znači da je strateško upravljanje informacijama, sudeći prema komentarima novinara, bilo prisutno uglavnom putem favoriziranja određenih medija i novinara, prije svega onih koji su imali nekritičan odnos prema Vladi. Međutim, s druge strane, Vlada je dobila relativno visoku ocjenu za ažurnost u objavi informacija i priopćenja na internetskim stranicama (3,5 na skali od 1 do 5). Isto tako, većina novinara koji prate rad Vlade smatrala je da je Milanovićeva Vlada, u odnosu na prethodnu, povećala transparentnost odluka na zatvorenom dijelu sjednica Vlade (njih 51 posto) te da je „Kukuriku“ Vlada bila općenito otvorenija od prethodne (njih 53 posto). Do istog je rezultata došlo istraživanje projekta Press Insights, provedeno na uzorku od 27 novinara koji prate rad Vlade i sektor politike, i koje je utvrdilo da je Milanovićeva Vlada bila najotvorenija od svih hrvatskih vlada od 2000. godine na ovamo, s prosječnom ocjenom 3,53. Nju prati Vlada Ivice Račana s ocjenom 3,44, zatim Vlada Jadranke Kosor s ocjenom 2,6 i na kraju Vlada Ive Sanadera s ocjenom 2,5.⁵

3 Odluka je donesena 19. srpnja 2012. godine, a osim Hrvatske udruge za odnose s javnošću, osudile su je mnoge druge udruge i organizacije, poput Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Hrvatske udruge poslodavaca i Hrvatskog helsinškog odbora. Zanimljivo je da je istom odlukom utvrđeno da se PR agencije i pojedinci mogu angažirati iznimno, uz prethodnu suglasnost i odluku Vlade, ali isključivo ako se radi o projektima, programima i aktivnostima većeg opsega i gospodarskog značaja. Vlada je u više navrata posegnula za iznimkama i dopustila angažman PR agencija. Međutim ova, za razvijene demokracije sasvim jedinstvena odluka, još nije ukinuta.

4 Istraživanje su proveli Zbor istraživačkih novinara HND-a i GONG na 117 novinara i urednika iz najrelevantnijih nacionalnih medija, između 7. travnja i 7. svibnja 2014. Napomena je istraživača da uzorak valja tretirati kao prigodni jer nije moguće procijeniti njegovu reprezentativnost. Međutim, kako napominju istraživači, rezultati istraživanja mogu se smatrati indikativnim. Rezultati istraživanja dostupni su na <http://www.hnd.hr/zbor-istrazivackih-novinarahnd-a-gong-istrazivanje-iskustva-novinaras-otvoreno-352-cu-izvr-352-ne-vlast>.

5 IPress Insights je istraživanje koje su pokrenuli studenti Ekonomskog fakulteta u Zagrebu i Visoke škole Edward Bernays, provedeno je u siječnju 2016. na uzorku od 27 novinara koji su pratili rad Vlade i sektor politike od 2000. godine, <http://pressinsights.com/>

Novinari i urednici u načelu su istaknuli da su Vlada i većina ministarstva, uz negativnu iznimku Ministarstva financija i Ministarstva kulture, dobro komunicirali s medijima u smislu dostupnosti informacija, kvalitete odgovora i, uopće, odnosa prema novinarima. Međutim, istodobno, ispitani su novinari i urednici ocijenili da Vladini dužnosnici nisu bili u adekvatnoj mjeri dostupni za izjave i intervjuje (ocjena 2,4 na skali od 1 do 5). Nadalje, samo je 31 posto ispitanika smatralo da su Vladini dužnosnici imali dovoljno konferencija za medije (u usporedbi sa 64 posto za Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa ili 56 posto za Ured Predsjednika). Ipak, najgori je rezultat Vlada ostvarila u dijelu jednakog tretmana medija, u kojem je ocijenjena niskom ocjenom 1,9 (na istoj skali od 1 do 5), dok je za tretman novinara s obzirom na osobna poznanstva Vlada zavrijedila najnižu ocjenu u cijelom istraživanju – 1,7. To znači da su novinari ocijenili kako dužnosnici ili voditelji odjela za odnose s javnošću, pokušavajući upravljati informacijama, favoriziraju određene novinare i urednike i na taj način bitno i negativno utječu na (ne)jednak tretman medija. Na kraju, zamoljeni da navedu neke primjere loše prakse u odnosu tijela izvršne vlasti i medija, novinari i urednici posebno su istaknuli štetnu praksu „komuniciranja s javnošću putem anonimnih izvora i 'povlaštenih' novinara“, „vršenje pritisaka na novinare kada se objavi nešto drugačije od onog kako želi tijelo“ i „vršenje pritisaka na novinare pozivima nadređenim urednicima“.

Vlada Zorana Milanovića nesumnjivo je napravila neke pozitivne iskorake u smislu otvorenosti javnih komunikacija. Prije svega se to odnosi na otvorenost Vlade, kvalitetnu komunikaciju novinara s pojedinim ministarstvima, pa i samom Vladom te na razvijanje izravnih digitalnih kanala komunikacije s građanima. Međutim, u dijelu strateškog komuniciranja koje se odnosi na informiranje birača o politikama Vlade, pridobivanje javne podrške za te politike te ulaganje u javni imidž Vlade, Vlada se, sudeći prema ovom istraživanju, rado oslanjala na pokušaje kontrole medija i novinara, primjenjujući pritom malo zapadnjačkih komunikacijskih standarda obuhvaćenih konceptima trajne kampanje ili strateškog upravljanja informacijama.

3.2. Javne informacijske kampanje

Drugi segment vladinih komunikacija na koji se ovdje osvrćemo su javne informacijske kampanje koje provode vlade i druge razine izvršne vlasti. Njihov je cilj potaknuti javnosti na neko općepoželjno društveno ponašanje i najčešće se dijele u tri skupine. U prvu pripadaju informacijsko-edukacijske kampanje koje trebaju informirati javnosti o određenim vladinim mjerama i politikama i obrazovati građane za njihovo provođenje. U drugu i treću skupinu pripadaju kampanje koje se često nazivaju „društvenim marketingom“ (npr. Rice i Atkin, 2001.) i koje promoviraju neke društvene vrijednosti (npr. rodnu ravnopravnost, toleranciju prema manjinama) ili preveniraju nepoželjnu vrstu ponašanja (npr. nasilje, razne vrste ovisnosti itd.). Weiss i Tschirhart (1994: 82) smatraju da javne informacijske kampanje obuhvaćaju sponzoriranu komunikaciju koju provode vlade, a koja je usmjerena širokoj javnosti ili dijelu javnosti radi postizanja nekog rezultata vezanog uz javne politike, odnosno da su „javne informacijske kampanje jedan od načina na koji vladini dužnosnici pokušavaju oblikovati stavove, vrijednosti i ponašanje građana kako bi postigli željeni društveni rezultat.“ Javne kampanje u razvijenim su demokracijama indikator transparentnosti

i otvorenosti vlada, pogotovo u europskoj tradiciji koja je iznjedrila koncept „javnog servisa“ i „javnog informiranja“. U komunikacijski vrlo kompetitivnom okruženju, strateški dobro osmišljene i kvalitetno producirane kampanje postaju vrlo bitan alat privlačenja pažnje i komuniciranja relevantnih poruka vezanih uz vladine mjere i politike. Marsh i Fawcett (2012.) u tom smislu govore kako javne politike danas treba „brendirati“ da bi ih se moglo uspješno plasirati na tržište i da bi ih građani u konačnici usvojili.

Hrvatska je, međutim, dugo zazirala od sustavnog korištenja ove vrste kampanja, prije svega zbog neosviještenosti i neznanja, ali dijelom vjerojatno i zbog kontroverznosti koja se neizbježno vezuje uz ovakav tip kampanja. Naime, institucionalno propagiranje određenih javnih politika ponekad je teško razgraničiti od manipulativne, autoritarne propagande kakvoj je svijet mnogo puta svjedočio. Isto tako, ponekad je vrlo teško odrediti granicu između javne informacijske kampanje i samopromocije određenih institucija ili aktera, što pogotovo u društvima nerazvijene političke kulture, kakvo je naše, proizvodi cijeli niz nedoumica i rezervi. Ipak, kampanje iz sfere društvenog marketinga uspjele su postati komunikacijski standard pa su mnoga ministarstva Milanovićeve, ali i prethodnih vlada, plasirala niz kampanja koje pozivaju na određeni tip poželjnog društvenog ponašanja.

Takva je, primjerice, bila kampanja Ministarstva zdravlja „Za zdravlje. Danas.“ pokrenuta 2012. godine, zatim kampanja Ministarstva unutarnjih poslova „Razmisli – kad piješ ne vozi“ iz iste godine ili kampanja Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Republike Hrvatske „Jednaki u različitosti“ također iz 2012. i tako redom. Ove kampanje uvijek uključuju i oglašivačku kampanju za koju se u načelu angažiraju specijalizirane agencije, što s jedne strane govori u prilog ranije spomenutoj tezi o profesionalizaciji vladinih komunikacija, a s druge strane otvara zanimljivo pitanje iz Milanovićeve ere: zašto je „Kukuriku“ Vlada zabranila angažman PR agencija, a ne i marketinških agencija? U svakom slučaju, profesionalizacija vladinih komunikacija u domeni društvenog marketinga svakako je primjer dobre prakse od koje profitiraju i građani i vlada.

No, za razliku od mobilizacijskih i preventivskih kampanja, informacijsko-edukacijske kampanje još uvijek nisu dovoljno zastupljene u komunikaciji hrvatskih vlada. Među prvim i to relativno uspješnim kampanjama ove vrsta bila je informacijsko-edukacijska kampanja koja je pratila uvođenje osobnog identifikacijskog broja (OIB-a), a koju su 2008. godine implementirali Ministarstvo financija i Porezna uprava. Ta je kampanja bila cjelovito osmišljena i implementirana te je omogućila relativno jednostavnu tranziciju s jedinstvenog matičnog broja građana (JMBG-a) na OIB. Ipak, najpoznatiji, ali loš primjer kampanje iz ove kategorije je kampanja za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo, koja se temeljila na istoimenoj komunikacijskoj strategiji što ju je 2006. usvojio Hrvatski sabor. Ta je kampanja u nas, za razliku od zemalja u okruženju, poput Slovenije, bila sasvim nevidljiva i loše odrađena za što je, valja istaknuti, ponajmanje bila kriva Vlada Zorana Milanovića koja je preuzela vlast u samom finalu procesa pridruživanja. Krajina (2013: 114) u svojoj analizi predreferendumske televizijske spotove Vlade za ulazak Hrvatske u Europsku uniju kaže kako ti „spotovi adresiraju gledatelja kao potrošača, kojemu se ‘prodaje ulazak’ u ‘napredak’ i ‘boljitak’ (kao atraktivan proizvod koji se dobije jednostavnim pozitivnim odgovorom na referendumu), a ne kao građanina, koji kritički razmišlja o dobrim i lošim stranama članstva“. Zaključuje da se tu ne radi o

informiranju, već o propagandi koja diskursom podsjeća na agitprop: „Konstruirani identičnim pristupom, suvremeni spotovi koji propagiraju ulazak u EU producirani su suvremenim formama komercijalnih komunikacija (za razliku od tadašnjeg herojskog realizma), gdje se gledatelja adresira kao emocijama vođenog, needuciranog potrošača te mu se nude nade i ideje, umjesto potpunih informacija, o 'ulasku' u nadnacionalnu Uniju kao jedini scenarij 'izlaska' iz hrvatske 'nerazvijenosti'.“ (ibid, 118.) Ta će kampanja ostati upamćena kao primjer nerazumijevanja procesa kojima se komuniciraju vlastite politike i mobilizira podrška javnosti. Pojedina ministarstva Milanovićeve Vlade otada su plasirala vlastite kampanje kojima educiraju javnost za konkretne mjere pa se može reći kako je Hrvatska, iako ne dovoljno, ipak napredovala u implementaciji informacijskih kampanja kao kanala transparentne komunikacije s građanima. Recentni primjeri uspješnih informacijsko-edukacijskih kampanja su, primjerice, kampanja Ministarstva financija „Bez računa se ne računa“ ili kampanja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja „Legalizacija – čisti papiri duga ljubav“.

Ukupno gledano, javne informacijske kampanje još uvijek su nedovoljno prisutne kao sredstvo informiranja i mobiliziranja građana, što je po svojoj prilici posljedica nedovoljne osviještenosti o važnosti i potrebi korištenja tog kanala. Međutim, napore Milanovićeve Vlade, ali i prethodnih Vlada u ovom segmentu treba ipak ocijeniti u načelu pozitivnima i plasirane javne kampanje zabilježiti kao komunikacijski plus.

4. Zaključak

U ovom smo tekstu pokušali ukratko približiti komunikacijsko okruženje u kojem djeluju suvremene vlade te prikazati ključne koncepte kojima se nastoje objasniti dominantni obrasci komuniciranja tijela izvršne vlasti u razvijenim demokracijama. Relativno novo istraživačko područje koje se bavi komuniciranjem tijela izvršne vlasti (government communication) usmjereno je na dvije, uzajamno isprepletene, ali ne nužno komplementarne razine – informiranje i uvjeravanje građana. Ono nastoji kombinirati spoznaje iz sfere političke komunikacije i političkog marketinga (koji su primarno zaokupljeni uvjeravanjem) sa spoznajama iz domene javnih politika i javne uprave (koje su primarno zaokupljene informiranjem).

U drugom su dijelu prikazane neke prakse Vlade Zorana Milanovića u sferi strateškog upravljanja informacijama te javnih informacijskih kampanja. Zaključci su u tom smislu dvovrtni. S jedne strane, „Kukuriku“ Vlada pokazala je velik entuzijazam u otvaranja novih digitalnih kanala komunikacije s građanima. Isto tako, demonstrirala je relativnu kvalitetu i otvorenost u komunikaciji s novinarima, pogotovo na razini pojedinih ministarstava. Zbog toga novinari i urednici tu Vladu u načelu ocjenjuju otvorenijom od prethodnih Vlada. Stidljivo, ali ipak sve intenzivnije korištenje javnih kampanja također se može smatrati važnim doprinosom transparentnoj komunikaciji hrvatske Vlade. To se prije svega odnosi na sporadične, ali dobre primjere informacijskih kampanja. S druge strane, Milanovićeva Vlada je u svom mandatu pokazala prilično nerazumijevanje za strateško komuniciranje, osim u dijelu kontrole medija i novinara koje sasvim sigurno spada u sferu „spina“. Ostale prakse komuniciranja vlastitih mjera i politika, obuhvaćene konceptima trajne kampanje ili strateškog upravljanja informacijama koje predstavljaju standard u komunikacijski osviještenim vladama, u Vladi Zorana Milanovića nisu našle svoje mjesto.

Međutim, nužno je naglasiti da zaključke ove analize treba uzeti s rezervom. Prije svega, analiza je utemeljena na nekoliko indikativnih pokazatelja koji nisu reprezentativni. Osim toga, cijeli se osvrt odnosi na Milanovićevu Vladu pa nije moguće donositi relevantne zaključke o trendovima kad je u pitanju razvoj područja vladinih komunikacija. No, istodobno, fokus na Milanovićevu Vladu lako je opravdati. Prvo, vrlo je malo podataka koji se odnose na ranije Vlade, iako se istraživanja na koje se referira ovaj tekst komparativno osvrću i na Vladu Jadranke Kosor te Vladu Ive Sanadera. Drugo, Vlada Tihomira Oreškovića, osim što je kratko trajala, bila je komunikacijski potpuno disfunkcionalna i teško je izvoditi bilo kakve zaključke u smislu sustavnih obrazaca. Na kraju, problematičan utjecaj Zorana Milanovića na Vladine odnose s javnošću ostavit će dugotrajan pečat na razvoj područja vladinih komunikacija u Hrvatskoj. Njegova je Vlada, s jedne strane „propuhala“ postojeće i otvorila nove komunikacijske kanale s novinarima i javnošću te počela puno češće komunicirati svoje javne politike putem javnih informacijskih kampanja. No, s druge strane, Zoran Milanović je svojim odnosom prema cijeloj profesiji dugoročno unazadio i usporio razvoj područja vladinih komunikacija u Hrvatskoj, koje i onako bitno kaska za razvijenim demokracijama. No, kako bismo dobili empirijski utemeljene, istraživački relevantne i istinski komparativne pokazatelje o stupnju razvoja vladinih komunikacija u nas, bilo bi dobro pričekati prve poteze Vlade Andreja Plenkovića te u buduće analize svakako uključiti i niže razine izvršne vlasti, osobito župana i gradonačelnika, koje ovim osvrtom nisu obuhvaćene.

Literatura

- ARRS, Blumenthal, S. (1982.) *The Permanent Campaign*. New York: Touchstone Books.
- Blumler, J. i Kavanagh, D. (1999.) The Third Age of Political Communication: Influences and Features. *Political Communication*, 16: 209–30.
- Canel, M. J. i Sanders, K. (2012.) Government Communication: An Emerging Field in Political Communication Research. U Semetko, H.A. i Scammell, M. *The SAGE Handbook of Political Communication*, 85–96.
- Edwards, G. (2000.) Campaigning is Not Governing: Bill Clinton's Rhetorical Presidency. U: C. Campbell i B. Rockman (ur.), *The Clinton Legacy*. London: Chatham House, 33–47.
- Esser, F., Reinemann, C. i Fan, D. (2000.) Spin Doctoring in British and German Election Campaigns: How the Press is Being Confronted with a New Quality of Political PR, *European Journal of Communication*, 15(2): 209–239.
- Gaber, I. (2000.) Government by Spin: An Analysis of the Process. *Media, Culture and Society*. 22: 507–518.
- Krajina, Z. (2013.) EU nije YU – EU je fora: Analiza predferendumskih televizijskih spotova, *Politička misao*, 50(2): 98–123.
- Kriesi, H. (2004.) Strategic Political Communication. Mobilizing Public Opinion in „Audience Democracies“. U: Esser, F. i Pfetsch, B. (ur.) *Comparing Political Communication. Theories, Cases and Challenges*. Cambridge University Press, 184–212.
- Lee M., Neeley, G. i Stewart, K. (ur.) (2012.) *The Practice of Government Public Relations*. CRC Press: Boca Raton.
- Lees-Marshment, J. (ur.) (2012.) *Routledge Handbook of Political Marketing*, Routledge: Oxon.
- Marsh, D. i Fawcett, P. (2012.) Branding Public Policy, U: Lees-Marshment, J. (ur.) *Routledge Handbook of Political Marketing*, Routledge: Oxon, 329–341.
- Manin, B. (1995.) *Principes du gouvernement representatif*. Paris: Flammarion.
- Mazzoleni, G. i Schulz, W. (1999.) 'Mediatization' of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication*. 16: 247–261.
- Meyer, T. (2003.) *Mediokracija. Medijska kolonizacija politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Norris, P. (2009.) Comparative Political Communications: Common Frameworks of Babelian Confusion? *Government and Opposition*, 44 (3): 321–340.
- Pfetsch, B. (1998.) Government News Management. U: Graber, D, McQuail, D. i Norris, P. *The Politics of News The News of Politics*. Washington, D.C: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Rice, R. i Atkin, C. (ur.) (2001.) *Public Communication Campaigns*. Thousands Oaks CA: Sage.
- Sanders, K., Crespo, M.J.C. i Holtz-Bacha, C. (2011.) Communicating Governments: A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens, *The International Journal of Press/Politics*, 16(4): 523–547
- Scammell, M. (2014.) *Consumer Democracy*. Cambridge University Press.
- Scammell, M. (1998.) The Wisdom of the War Room: US Campaigning and Americanization, *Media, Culture and Society* 20(2): 251–75.
- Scammell, M. (2007.) 'Political Brands and consumer Citizens: The Rebranding of Tony Blair'. *Annals of the American Academy*, 611.
- Street, John (2003.) *Masovni mediji, politika i demokracija*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Strömbäck, J., i Esser, F. (2009.) Shaping Politics: Mediatization and Media Interventionism. U: Lundby, K. (ur.), *Mediatization. Concept, Changes, Consequences*. New York: Peter Lang.

Strömbäck, J. (2008.) Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics, *The International Journal of Press/Politics*. 13 (3): 228–246

Swanson, D. (1997.) The Political-Media Complex at 50: Putting the 1996 Presidential Campaign in Context. *American Behavioural Scientist*. 40 (8): 1264–82.

Swanson, D. i Mancini, P. (1996.) *Politics, Media and Modern Democracy*. Praeger.

Vos, M. (2006.) Setting the Research Agenda for Governmental Communication. *Journal of Communication Management*, 10 (3): 250–258.

Weiss, J. A. i Tschirhart, M. (1994.) Public Information Campaigns as Policy Instruments, *Journal of Policy Analysis and Management*, 13 (1): 82–119



11. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

POLITIČKI PRIORITETI U HRVATSKOJ 1990.–2016.: USPOREDBA MEDIJSKOG I POLITIČKOG DNEVNOG REDA¹

dr. sc. Daniela Širinić

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: dsirinic@fpzg.hr

¹ Podaci korišteni u ovom radu prikupljeni su u sklopu projekta ESF „Politički prioriteti u Hrvatskoj od 1990. do 2015.“ u čijoj su provedbi sudjelovali i Ana Petek, Dario Nikić Čakar, Anka Kekez Koštro, Josip Šipić i Višeslav Raos. Rezultati predstavljeni u ovom članku dio su izlaganja „*Tango in Transition: Media and Political Agendas Interactions in Croatia 1990-2015*“ predstavljenog na 9. godišnjoj konferenciji „Comparative Agendas Project“ u Ženevi, održanoj od 27. do 29. lipnja 2016., koji su uz autoricu pripremali Josip Šipić i Danijela Dolenc.

Sažetak

U radu se predstavljaju preliminarni rezultati znanstveno-istraživačkog projekta „Politički prioriteti u Hrvatskoj od 1990. do 2016.“ čiji je osnovni cilj utvrditi kojim se (javno) političkim temama političke institucije bave i kako su te teme raspoređene u djelovanju političkih stranaka, zakonodavne i izvršne vlasti. Baza političkih prioriteta trenutno sadrži sve točke dnevnog reda Hrvatskog sabora, točke dnevnog reda tjednih sastanaka Vlade Republike Hrvatske, usmena zastupnička pitanja u Hrvatskom saboru, službene objave Hrvatskog sabora, Vlade i ministarstava u Narodnim novinama te službene objave Predsjednika Republike Hrvatske u razdoblju od siječnja 1990. do prosinca 2015. Svi su prikupljeni dokumenti klasificirani prema 21 temi i više od 200 podtema javnih politika na temelju metodološkog okvira međunarodne mreže *Comparative Policy Agendas Project* (CAP). Da bi se na temelju prikupljenih podataka dobio uvid i u doseg prijenosa informacija o političkim prioritetima široj javnosti, istraživanjem je obuhvaćen i dio medijske agende i to na temelju strukturiranog uzorka naslovnica Večernjeg lista od 1990. koji omogućuje usporedbu medijske i političke agende. Usporedbom sadržaja medija i zastupničkih pitanja na razini podtema, istraživanje je pokazalo značajnu podudarnost interesa te je vidljivo da polovicu medijske i simboličke agende čine iste podteme. Četiri najzastupljenije teme u medijima i zastupničkim pitanjima obuhvaćaju poslove vlasti, obranu, međunarodne odnose te pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja. Iako rezultati istraživanja sugeriraju jačanje potencijala medija za utjecaj na procese donošenja javnih politika, oni otvaraju i niz dodatnih pitanja o odnosima medija i politike, od vjerodostojnosti medija, preko uloge medija u političkoj areni do njihovog tržišnog položaja i ukorijenjenosti etičkih načela.

Ključne riječi: politički prioriteti, medijska agenda, simbolička agenda, *Comparative Policy Agendas Project*

1. Uvod: mediji i politički prioriteti

Mediji imaju ključnu ulogu informiranja javnosti o političkim sadržajima i djelovanju političkih aktera. U tom smislu uloga medija naočigled je jednostavna: mediji služe kao ogledalo političke zbilje. Međutim, dugogodišnja istraživanja odnosa medija i politike ukazuju da je uloga medija u demokracijama višestruka. Zbog povećanja političkog sadržaja i kompleksnosti događaja koje prate, mediji moraju odlučiti koje sadržaje, i na koji način, prikazati kao vijesti. Mediji tako odabirom tema o kojima izvještavaju postavljaju društveni dnevni red – određuju nam o čemu razmišljamo (McCombs i Shaw, 1972.). Zbog njihove sposobnosti usmjeravanja društveno-političke pažnje, utjecaj medija može biti važan u fazi identifikacije društvenih problema, odnosno u fazi procesa donošenja javnih politika tijekom koje se iniciraju nove teme koje ulaze na institucionalni dnevni red. Stvaranjem medijske agende mediji mogu dati poticaj pojedinačnim inicijativama političkih aktera, izvještavajući o njihovim aktivnostima, ili mogu namjerno zatvoriti vrata pojedinim akterima i temama. Mediji tako postaju punopravni sudionici procesa stvaranja javnih politika.

Zbog sve veće dostupnosti podataka o sadržaju medija i sadržaju političkih dnevnih redova moguće su i detaljne analize utjecaja medija na političke aktere i na proces stvaranja javnih politika (Walgrave i Van Aelst, 2006., Walgrave i dr., 2008.). Većina tih istraživanja zainteresirana je za procjenu međuodnosa medija i političkih aktera. Rezultati navedenih istraživanja, dosad provedenih samo u naprednim demokracijama poput Velike Britanije, Francuske, Kanade ili Nizozemske, sugeriraju da je utjecaj medija na politički dnevni red snažniji od utjecaja politike na medijske sadržaje. Naime, analize vremenskih serija pokazuju da se češće određene teme prvo pojavljuju u medijima pa tek nakon toga ulaze u političku arenu, nego obrnuto. No autori tih studija također ističu da učinak medija ovisi o nizu čimbenika kao što su vrsta medija, tip politika koje se koriste za usporedbu ili pak vrsta političkih aktera obuhvaćenih analizama. Primjerice, Walgrave i dr. (2008.) zaključili su da političke elite, posebno zastupnici u parlamentima, više reagiraju na novinske nego na televizijske sadržaje. Slično, Soroka (2002.) utvrdio je da je utjecaj medija na postavljanje političke agende snažniji kada je riječ o senzacionalističkim temama poput očuvanja okoliša ili reforme kaznenog prava, nego kad je riječ o temama kao što su socijalna politika ili obrana. Nadalje, analize pokazuju i da će utjecaj medija biti snažniji na takozvani simbolički dnevni red. Drugim riječima, sadržaj parlamentarnih debata, zastupničkih pitanja ili predsjedničkih govora pod većim je utjecajem medija nego svakodnevni sadržaj odlučivanja parlamenata i vlada – službeni dnevni red (Edwards i Wood, 1999.; van Noije i dr., 2008; Vliegenthart i Walgrave, 2011.).

Budući da u Hrvatskoj slična istraživanja sadržaja medijskog i političkog dnevnog reda dosad nisu provedena, odlučili smo istražiti kojim se javnopolitičkim temama u nas bave mediji, a kojim političke institucije. U tu svrhu, u sklopu projekta „Politički prioriteti u Hrvatskoj od 1990. do 2015. godine“ Fakulteta političkih znanosti, prikupljeni su svi stranački programi, zapisnici sjednica Sabora, točke dnevnog reda Vlade, svi akti Hrvatskog sabora, Predsjednika, Vlade i ministarstava objavljeni u Narodnim novinama od prvih parlamentarnih izbora u Hrvatskoj do početka 2016. Kako bi se na temelju prikupljenih podataka dobio uvid i u doseg prijenosa informacija o političkim prioritetima široj javnosti te u međuodnos medija i političkih aktera, istraživanjem su obuhvaćene i naslovnice Večernjeg lista kao primjer medijske agende. Prvi su rezultati analize sadržaja medijske agende i usporedni prikaz medijske agende i sadržaja zastupničkih pitanja predstavljeni u ovom članku.

2. Izvori podataka i jedinice analize: Medijske i političke agende kroz naslovnice dnevni novina i zastupnička pitanja

Baza podataka medija pripremljena je analizom naslovnica Večernjeg lista od siječnja 1990. godine do kraja 2015. godine. Večernji list je odabran kao primjer medijske agende jer je jedina dnevna novina koja je kontinuirano izlazila tijekom cijelog perioda i zato što je, čak i nakon dolaska na tržište Jutarnjeg lista 1998. godine, Večernji zadržao široki spektar čitatelja (Vilović, 2004.). Ulaskom Jutarnjeg lista na tržište dnevnih novina dolazi do značajne ideološke polarizacije medijske publike dnevnih listova, ali su format i sadržaj obiju dnevnih novina i dalje jako slični (Kanižaj, 2007.; Majstorović, 2010.; Vlanić, 2012.; Popović, 2015.). Analiza se ne bavi medijskim okvirima koji se koriste u izvještavanju, nego obuhvaća samo informacije o prisutnosti ili odsutnosti pojedine teme na naslovnici. U tom smislu razlike između tema koje pokrivaju naslovnice Večernjeg i Jutarnjeg lista ne bi trebale biti značajne pa odabir Večernjeg lista kao slučaja za analizu ne bi trebao utjecati na šire zaključke o medijskoj agendi.

Prilikom konstruiranja baze podataka prikupljene su 9123 naslovnice Večernjeg lista i odabran uzorak od 2128 naslovnica za detaljnu analizu. Svaka naslovnica sadrži određen broj pojedinačnih najava koje predstavljaju jedinice analize. Konačni uzorak sadrži 18 230 najava (jedinica analize). Za odabir naslovnica korištena je modificirana metoda uzorkovanja strukturiranog tjedna. Naime, vodili smo se načelom da za svaki mjesec u razdoblju od 26 godina u uzorak, slučajnim odabirom, uđe sedam naslovnica za svaki dan u tjednu (Lacy i dr., 2001.; Riffe i dr., 1993.; Riffe i dr., 2005.). Konačni se uzorak sastoji od 12 konstruiranih tjedana za svaku godinu.

Kao primjer političke agende odabran je sadržaj zastupničkih pitanja. Usmena zastupnička pitanja izvrstan su primjer takozvane simboličke agende. Sabor u Hrvatskoj igra malu ulogu u stvaranju političkog dnevnog reda jer je Vlada dominantan predlagatelj zakonskih prijedloga.² Zastupnička pitanja omogućuju politizaciju društvenih tema koje nisu na dnevnom redu Sabora. Čak i u vrlo restriktivnim parlamentima, u kojima stranke opozicije imaju malu moć utjecaja na političku agendu, parlamentarna pitanja mogu biti važan mehanizam kontrole izvršne vlasti putem kojih stranke opozicije, pa čak i nezadovoljni članovi vladajuće koalicije, mogu kritizirati rad vlada i tražiti informacije. Konačna baza podataka obuhvaća sva zastupnička pitanja postavljena u Saboru od 1992. godine kada je institut zastupničkih pitanja formalno uveden, do kraja 2015. godine, ukupno 4950 pitanja (jedinica analize).

Budući da u Hrvatskoj većina temeljnih arhiva koje sadrže informacije o političkom odlučivanju još nisu digitalizirane, a postojeće su *online* tražilice, poput službenog oglasnika Narodnih novina, nedostatne i neprikladne za znanstvena i stručna istraživanja, projektni su podaci pripremljeni za otvoreni pristup s mogućnošću naprednog

² Ova baza podataka sadrži samo usmena pitanja jer pisana zastupnička pitanja nisu javno objavljena, naime postavljaju se izravno predsjedniku Sabora koji ih upućuje Vladi.

pretraživanja i analize. *Online alat za pretraživanje podataka* omogućava pretraživanje i preuzimanje svih naslova dokumenata po izvoru, vrsti, temama i podtemama javnih politika. *Online alat za analizu podataka* omogućava grafičko prikazivanje trendova u političkoj pozornosti. Prikupljeni su podaci pohranjeni u bazi podataka i dostupni na mrežnim stranicama novoosnovanog Centra za empirijska politološka istraživanja.³ Stvaranje baza vođeno je idejom zajedničkog dobra koje će biti na raspolaganju svima zainteresiranima – akademskim djelatnicima, stručnjacima, medijskim djelatnicima te članovima šire zajednice.

³ <http://cepis.hr/baze-podataka/>

3. Razvrstavanje (kodiranje) podataka: Područja javnih politika

Da bi se mogao uspoređivati sadržaj političke i medijske agende u posljednjih 26 godina, svi su dokumenti razvrstani prema temama javnih politika. Okvir za razvrstavanje, ili šifarnik, preuzet je od međunarodne istraživačke mreže *Comparative Policy Agendas* koja okuplja nacionalne projekte s istim istraživačkim ciljevima u više od 17 država. Preuzimanje standardnog okvira za razvrstavanje omogućava i usporedbu političkih prioriteta u Hrvatskoj s drugim državama za koje su prikupljeni slični podaci.

Glavne teme obuhvaćaju široka područja politika, poput domaće makroekonomije, zdravstva, obrane, socijalnih politika, zaštite okoliša i slično (vidi Tablicu 1.), a podteme specifične politike unutar svakoga glavnog područja, poput upravljanja državnom imovinom, odgovornost, prijevare i zloporabe u zdravstvu ili regulacije telekomunikacija. Šifarnik sadržava 21 opće područje javnih politika, od kojih je svako još razdvojeno po manjim podtemama (ukupno 214 podtema). Glavne su teme označene brojevima od 1 do 21, na što se dodaje broj podteme od 00 do 99. Jedinice analize razvrstane su tako da se svakoj jedinici analize, primjerice zastupničkom pitanju, dodjeljuje šifra glavne teme i podteme u koju pripada. Sve su jedinice analize kodirane u samo jednu podtemu, a kada se nekoj jedinici analize pridruži neka podtema, ona automatski pripada i u glavnu temu te podteme. To ujedno znači da pojedina jedinica analize nije mogla biti označena s više različitih šifri. Glavno je pravilo razvrstavanja da se pripadnost podtemi određuje prema središnjoj temi zastupljenoj u jedinici analize, prema temeljnoj javnoj politici kojoj ta odluka pripada⁴.

Tablica 1. Područja javnih politika – glavne teme šifrnika

-
1. Unutarnja makroekonomska pitanja
 2. Ljudska prava, manjinska pitanja i građanske slobode
 3. Zdravstvo
 4. Poljoprivreda
 5. Rad i zapošljavanje
 6. Obrazovanje
 7. Zaštita okoliša
 8. Energija
 9. Imigracija i izbjeglice
 10. Promet
 11. Pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja

⁴ Primjerice, ako se neka odluka odnosi na smanjenje PDV-a na izdavanje knjiga i novina, središnja tema jest reguliranje medijske industrije te ta odluka treba biti kodirana pod šifru 1707 o medijima. Promjena stope oporezivanja je samo instrument pa se ta odluka ne kodira pod šifru 107 koja se odnosi na oporezivanje. Jedinice koje se ponajprije bave jednom temom, ali spominju i neku dodatnu temu, kodiraju se pod šifru središnje teme. Primjerice, ako neki dokument govori o visini cijena ulaznica u muzeje, onda ga se kodira pod kulturu (šifra 2300), ali ako ističe smanjenje cijena istih ulaznica za umirovljenike, onda je riječ o podtemi pitanja starijih osoba (šifra 1303).

12. Socijalne politike
 13. Razvoj zajednice i stambena pitanja
 14. Bankarstvo, financije i unutarnja trgovina
 15. Obrana
 16. Znanost, tehnologija i komunikacije
 17. Vanjska trgovina
 18. Međunarodni odnosi i međunarodna pomoć
 19. Poslovi vlasti
 20. Državno zemljište, upravljanje vodama i teritorijalna pitanja
 21. Kultura
-

Svaka jedinica analize iz dviju odabranih baza podataka (mediji i zastupnička pitanja) razvrstana je po temama i podtemama javnih politika na temelju šifrnika mreže CAP. Za kodiranje medija u glavni šifrnici dodani su i novi kodovi koji donose teme koje nisu izravno povezane s javnim politikama jer se ne mogu smjestiti u teme javnih politika (Tablica 2.).

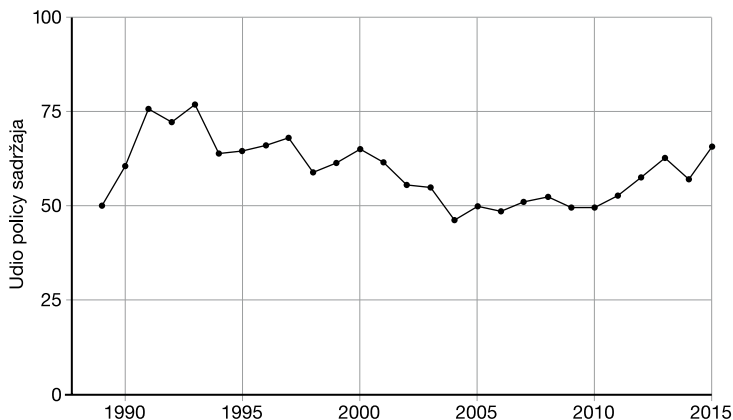
Tablica 2. Posebni kodovi za analizu naslovnica – teme koje se ne odnose na javne politike

22. Vrijeme i prirodne katastrofe
 23. Požari i druge nesreće uzrokovane ljudskim faktorom
 24. Umjetnost, kultura, zabava, estrada i *lifestyle*
 25. Sport i rekreacija
 26. Osmrtnice
 27. Religijske i crkvene teme
 28. Političke stranke i političari
 29. Oglasi
 30. Ostalo (teme koje se ne odnose na javne politike, a nisu kodirane drugdje, uključivši ljudske priče)
-

4. Rezultati istraživanja: Podudarnost medijskih i političkih agendi

Na Slici 1. prikazan je udio najava koje je bilo moguće razvrstati u 21 temu javnih politika. U razdoblju od 1992. do 1993. godine naslovnica dominiraju teme javnih politika (više od 70 posto svih najava). Tijekom demokratske tranzicije i Domovinskog rata, sadržajem Večernjeg lista dominirale su teme poput obrane, poslova vlasti i tema vezanih uz pravosuđe i kriminal. Prisutnost ovih tema na naslovnica nije iznenađujuća jer sadržaj novina reflektira aktivnosti nužne za transformaciju političkog i ekonomskog sustava koja se zbivala u tom razdoblju. Nakon 1994. godine zamjetan je pad interesa Večernjeg za političke teme, koji postaje posebice izražen nakon 2000. godine i privatizacije Večernjeg lista. Promjenom vlasnika Večernjeg list vidljive su i prve naznake komercijalizacije i tabloidizacije lista, s izrazito negativnim trendom koji kulminira 2004. godine kada teme koje se ne odnose na javnopolitičke sadržaje postaju dominantne. Dio tih negativnih trendova treba pripisati i pojavi Jutarnjeg lista s kojim dolaze prve naznake tabloidizacije (Vilović, 2004: 75) i koji značajno utječe na sadržaj i formu svoga glavnog konkurenta – Večernjeg lista. U posljednjem razdoblju, nakon 2010., vidimo porast interesa Večernjeg za teme koje se odnose na javne politike, vjerojatno dijelom i zbog toga što su 24sata preuzela dio Styrijinog „tabloidskog“ segmenta.

Slika 1. Udio najava koje sadrže javnopolitičke teme u svim najavama (%)



U Tablici 3. prikazan je udio tema koje se ne odnose na javne politike. Nije iznenađujuće da je velik dio naslovnica posvećen oglasima, koji čine 29 posto sadržaja naslovnica u odabranom razdoblju koji se ne odnosi na javne politike. Sljedeće najčešće teme su *Umjetnost, kultura, zabava, estrada i lifestyle* te *Sport i rekreacija*. Ovdje je potrebno istaknuti da su najave razvrstane u temu *Političke stranke i političari* kodirane kao tema koja nije dio javnopolitičkog sadržaja jer najčešće sadrže biografske podatke o političkim elitama i nisu usmjerene na pojedinačne javnopolitičke teme.

Tablica 3. Teme koje se ne odnose na javne politike

Tema	Broj	Udio (%)
Oglasi	2.095	29
Umjetnost, kultura, zabava, estrada i <i>lifestyle</i>	2.021	28
Sport i rekreacija	1.332	18
Političke stranke i političari	497	7
Požari i druge nesreće uzrokovane ljudskim faktorom	368	5
Ostalo (teme koje se ne odnose na javne politike)	372	5
Vrijeme i prirodne katastrofe	352	5
Religijske i crkvene teme	204	3
Osmrtnice	53	1
	7.294	100

Javnopolitički sadržaj naslovnica prikazan je u Tablici 4. Područja poslova vlasti, obrane, pravosuđa, kriminala i obiteljskih pitanja te međunarodnih odnosa i međunarodne pomoći najčešće su teme naslovnica. Kao što je već navedeno, očekivano je da će poslovi vlasti (poput upravljanja državnom imovinom i privatizacije), obrana (teme povezane uz rat i reintegraciju) i međunarodni odnosi i pomoć (rat u Bosni, izbjeglice) činiti velik dio sadržaja naslovnica Večernjeg lista. Kada je riječ o temama vezanim uz pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja, koje se često pojavljuju na naslovnica novina i u ostalim europskim demokracijama zbog svog senzacionalističkog karaktera, one uglavnom obuhvaćaju pojedinačne slučajeve, a ne teme povezane s reformom pravosuđa ili kaznenog sustava. Međutim, zanimljivo je da se neke tradicionalno eksponirane teme, kao što je zaštita okoliša u hrvatskom primjeru, ne pojavljuju često na naslovnica; naime, zaštita okoliša čini samo tri posto javnopolitičkih tema koje je Večernji list izdvojio kao prioritete. Također, donekle očekivano, socijalna politika ni u Hrvatskoj nije u fokusu medija (vidi Soroka, 2002.).

Tablica 4. Dominantne javnopolitičke teme u najavama

Tema	Broj	Udio (%)
Poslovi vlasti	1.642	15
Obrana	1.532	14
Pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja	1.422	13
Međunarodni odnosi i međunarodna pomoć	1.332	12
Bankarstvo, financije i domaća trgovina	800	7
Zdravstvo	658	6
Domaća makroekonomska pitanja	481	4
Znanost, tehnologija i komunikacije	354	3
Promet	310	3
Obrazovanje	303	3
Poljoprivreda	295	3
Ljudska prava, manjine i građanske slobode	290	3
Energija	246	2
Socijalne politike	238	2

Razvoj zajednice i stambena pitanja	208	2
Rad i zapošljavanje	200	2
Vanjska trgovina	178	2
Kulturne politike	165	2
Državno zemljište, upravljanje vodama i teritorijalna pitanja	112	1
Zaštita okoliša	87	1
Imigracija i izbjeglice	83	1
	10.936	100

Nakon prikaza sadržaja naslovnica Večernjeg lista, kao primjera medijske agende, Tablica 5. prikazuje učestalost glavnih tema na naslovnicama i u zastupničkim pitanjima. Iz Tablice 5. vidljivo je da su četiri najčešće teme naslovnica Večernjeg lista ujedno i četiri najčešće teme usmenih zastupničkih pitanja. Teme koje su sadržane u zastupničkim pitanjima najčešće obuhvaćaju poslove vlasti, obranu, međunarodne odnose te pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja. Mediji nešto više pažnje posvećuju bankarstvu, financijama i domaćoj trgovini, a saborski zastupnici pitanjima vezanim uz prometnu politiku. Fokus zastupničkih pitanja na teme poslova vlasti očekivan je jer ta glavna tema obuhvaća pitanja upravljanja državnom imovinom i procesa privatizacije, ali i pitanja političke odgovornosti. Kao i mediji, zastupnici opozicije često su rabili te teme da bi kritizirali rad vlada i tražili pojašnjenja o pojedinačnim slučajevima.

Tablica 5. Usporedni prikaz prioriteta medija i simboličke političke agende (%)

Tema	Večernji list (%)	Zastupnička pitanja (%)
Poslovi vlasti	15	22
Obrana	14	9
Pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja	13	8
Međunarodni odnosi i međunarodna pomoć	12	7
Bankarstvo, financije i domaća trgovina	7	6
Zdravstvo	6	4
Domaća makroekonomska pitanja	4	6
Znanost, tehnologija i komunikacije	3	2
Promet	3	6
Obrazovanje	3	3
Poljoprivreda	3	5
Ljudska prava, manjine i građanske slobode	3	3
Energija	2	3
Socijalne politike	2	5
Razvoj zajednice i stambena pitanja	2	5
Rad i zapošljavanje	2	2
Vanjska trgovina	2	7
Kulturne politike	2	1
Državno zemljište, upravljanje vodama i teritorijalna pitanja	1	2
Zaštita okoliša	1	1
Imigracija i izbjeglice	1	0

Fokus na teme vezane uz obranu nije ograničen samo na razdoblje prije 2000. godine, nego se nastavlja i nakon demokratske konsolidacije i obuhvaća pitanja vezana uz ratne zločine, suradnju s Haškim sudom i političko nezadovoljstvo veteranskih organizacija. Slično, pitanja vezana uz međunarodne odnose i međunarodnu pomoć nakon 2000. godine posebno se odnose na teme vezane uz pristupanje Europskoj uniji. Treba naglasiti i da je pažnja zastupnika na temu pravosuđa, kriminala i obiteljskih pitanja, slično kao kod medija, ponajprije fokusirana na pojedinačne slučajeve političke korupcije i pitanja učinkovitosti sudbene vlasti.

Na kraju, Tablica 6. prikazuje detaljniju usporedbu sadržaja medija i zastupničkih pitanja na razini podtema. Tablica prikazuje 20 najčešćih podtema na naslovnicama Večernjeg i tema zastupničkih pitanja. Vidljivo je značajno poklapanje interesa i na nižoj razini analize. Iako je Večernji više zainteresiran za poslove glavnoga grada, gospodarski kriminal ili turizam, a zastupnici za industrijsku politiku, subvencije poljoprivrednicima ili stambena pitanja, iz prikaza podtema vidljivo je da polovicu medijske i simboličke agenda čine iste podteme.

Tablica 6. Usporedni prikaz prioriteta medija i simboličke političke agende – podteme javnih politika

VEČERNJI LIST

podtema	Broj	Udio (%)
Pitanja izravno povezana s ratom	1.116	10
Specifične zemlje/regije	652	6
Kazneno i građansko zakonodavstvo	380	3
Regulacija političkog djelovanja, izbora i predizbornih kampanja	250	2
Gospodarski kriminal i organizirani kriminal	247	2
Izvršna tijela koja se bave pravosuđem i kriminalom	241	2
Poslovi glavnoga grada	241	2
Poslovi vlasti općenito	218	2
Politička odgovornost i izglasavanje nepovjerenja članu Vlade	216	2
Osnovno i srednjoškolsko obrazovanje	195	2
Ceste – izgradnja, promet, održavanje i sigurnost	194	2
Turizam	187	2
Unutarnja makroekonomska pitanja općenito	183	2
Međunarodni odnosi i međunarodna pomoć općenito	177	2
Regulacija industrije novinstva, izdavaštva i emitiranja	177	2
Prevenција bolesti, tretman i promocija zdravlja	175	2
EU i pitanja zajedničkog tržišta	172	2
Pitanja kulturne politike općenito	165	2
Ljudstvo, vojno osoblje i njihove obitelji	164	1
Upravljanje državnom imovinom	158	1

ZASTUPNIČKA PITANJA

podtema	Broj	Udio (%)
Upravljanje državnom imovinom	486	10
Pitanja izravno povezana s ratom	208	4
Ceste – izgradnja, promet, održavanje i sigurnost	185	4
Specifične zemlje/regije	115	2
Ljudstvo, vojno osoblje i njihove obitelji	114	2
Pitanja starijih osoba i programi pomoći za starije	110	2
Industrijska politika	108	2
Državna regulacija i subvencije poljoprivrednicima	103	2
Odnosi među državnim tijelima	102	2
Politička odgovornost i izglasavanje nepovjerenja članu Vlade	101	2
Izvršna tijela koja se bave pravosuđem i kriminalom	92	2
Diplomati, veleposlanstva, građani u inozemstvu...	91	2
EU i pitanja zajedničkog tržišta	84	2
Osnovno i srednjoškolsko obrazovanje	82	2
Regulacija političkog djelovanja, izbora i predizbornih kampanja	79	2
Poljoprivreda općenito	73	1
Administracija sudstva	71	1
Stanovanje i razvoj zajednice	66	1
Razvoj zajednice i stambena pitanja općenito	63	1
Oporezivanje, porezna politika, PDV i porezna reforma	63	1

5. Zaključna razmatranja:

Uloga medija u komuniciranju političkih prioriteta i kreiranju agende

Podudarnost tema na naslovnica Večernjeg lista i zastupničkih pitanja u skladu je s očekivanjem da će mediji često izvještavati o zastupničkim pitanjima jer je sadržaj zastupničkih pitanja vrlo zahvalan za medijsko izvještavanje i zanimljiviji za širu javnost. Također, i mediji i zastupnici u parlamentu češće će se osvrnuti na teme koje su manje kompleksne pa ćemo češće u medijima čitati o pojedinačnim slučajevima političke korupcije ili lokalnim problemima s onečišćenjem okoliša i s njima povezanim zastupničkim pitanjima, nego o sveobuhvatnim prijedlozima reforme pravosuđa ili zaštite okoliša u Hrvatskoj.

Vrlo slični prioriteti medija i zastupnika u skladu su i s tezom o procesu medijizacije politike. Politički se akteri, naime, u sve većoj mjeri oslanjaju na masovne medije zbog rastuće uloge tih medija u političkoj komunikaciji, većeg iskustva političara u komuniciranju s medijima, ali i sve veće važnosti medijskih savjetnika. U tom su smislu zastupnička pitanja, kao medijski atraktivan sadržaj, idealan instrument za privlačenje medijske pažnje i samopromociju, što često postaje i osnovni motiv za postavljanje zastupničkih pitanja. Ovi su nalazi u skladu i s istraživanjima odnosa medija i političkih aktera tijekom izbornih kampanja koje uvjerljivo pokazuju da je politika u Hrvatskoj doista medijizirana (Grbeša, 2004.; 2010.; Brečić, Milanović i Šimunjak, 2012.).

Iako se prikazani rezultati mogu interpretirati kao pozitivni za razvoj mlade demokracije, jer sugeriraju jačanje potencijala medija za utjecaj na procese donošenja javnih politika, oni otvaraju i niz dodatnih pitanja o odnosima medija i politike. Prvo, analize vjerodostojnosti medija u Hrvatskoj ukazuju na to da je konvergencija medija u Hrvatskoj sa sličnim medijima u naprednim demokracijama samo prividna te da su medijski sadržaji i procesi nastanka vijesti i dalje obuhvaćeni kulturom političkog pokroviteljstva. Iz ove perspektive, sličnost medijskog i političkog sadržaja nije nužno dobra vijest za kvalitetu demokracije. Moguće je da sadržaje koji dolaze na politički dnevni red mediji nisu prepoznali iz društvenih problema ili na temelju javnih rasprava, nego su ih inicirali politički akteri. Drugo, za razliku od zastupnika i političkih stranaka, potrebno je voditi računa i o tome da su mediji izvan formalne političke arene i često se ne prepoznaju i ne tretiraju kao politički akteri. Zaboravlja se da urednici ne moraju odgovarati biračkom tijelu, nego zakonima tržišta. Ako mediji mogu igrati bitnu ulogu u iniciranju javnih politika, nužno je pratiti rad medija i kvalitetu medijskih sadržaja vodeći se istim normativnim načelima kao i za rad političkih aktera.

Literatura

- Brečić, K. i dr. (2012.) „Americanization“ Without Trivialization: Analysis of Newspaper Reporting about Vesna Pusić's 2009 Presidential Campaign, *Društvena istraživanja*, 21(2): 523–544.
- Edwards, G. C., Wood, B. D. (1999.) Who influences whom? The President, Congress and the Media. *American Political Science Review*, 93(2): 327–344.
- Grbeša, M. (2004.) Personalization in Croatian Presidential Elections in 2000: How Personal Did the Candidates Go and What Did the Press Cover? *Croatian Political Science Review*, 41(5): 52–73.
- Grbeša, Marijana (2010.) Privatisation of Politics in Croatia: Analysis of the 2003 and 2007 Parliamentary Elections, *Media Research: Croatian Journal for Journalism and the Media*, 16 (2): 57–78.
- Kanižaj, I. (2007.) Hrvatska: Opća politiziranost dnevnih listova. U: Malović, S. (ur.) *Vjerodostojnost novina*. Zagreb: ICEJ, 95–115.
- Lacy, S. i dr. (2001.) Sample size for newspaper content analysis in multi-year studies, *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 78(4): 836–845.
- Majstorović, D. (2010.) Etički prijepori i vjerodostojnost dnevnih novina – analiza tekstova s naslovnica Jutarnjeg lista i Večernjeg lista. *Media Studies* 1(1-2): 55–64.
- McCombs, M. E., Shaw, D. L. (1972.) The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly* 36(2): 176–187.
- Popović, H. (2015.) Commercialization and Privatization of Media in Southeast Europe: A Wolf in Sheep's Clothing? *The Political Economy of Communication*, 3(1): 25–38.
- Riffe, D. i dr. (1993.) The Effectiveness of Random, Consecutive Day and Constructed Week Sampling in Newspaper Content Analysis, *Journalism Quarterly*, 70: 133–139.
- Riffe, D., i dr. (2005.) *Analyzing Media Messages: Using Quantitative Content Analysis in Research*. London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Soroka, S. N. (2002.) *Agenda-setting Dynamics in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Van Noije, L. i dr. (2008.) Loss of parliamentary control due to mediatization and europeanization: A longitudinal and cross-sectional analysis of agenda building in the United Kingdom and the Netherlands. *British Journal of Political Science*, 38(3): 455–478.
- Vilović, G. (2004.) *Etički prijepori u Globusu i Nacionalu 1999. – 2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Vlainić, M. (2012.) Kako hrvatske dnevne novine izvještavaju o djeci: analiza sadržaja Jutarnjeg i Večernjeg lista. *Media Research*, 18(1): 33–59.
- Vliegenthart, R., Walgrave, S. (2010.) When the media matter for politics: Partisan moderators of the mass media's agenda-setting influence on parliament in Belgium. *Party Politics*, 17(3): 321–341.
- Walgrave, S. i dr. (2008.) The mass media's political agenda-setting power: A longitudinal analysis of media, parliament and government in Belgium (1993–2000). *Comparative Political Studies*, 41(6): 814–836.
- Walgrave, S., Van Aelst, P. (2006.) The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-Setting Power. Towards a Preliminary Theory. *Journal of Communication* 56(1): 88–109.



11. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

SAŽETAK

11. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU

UPRAVA U DIGITALNO DOBA II:

KOMUNICIRANJE POLITIKA I

KOMUNICIRANJE S JAVNOŠĆU U UPRAVI

Petra Đurman, mag. pol.

asistentica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: petra.djurman@pravo.hr

Komuniciranje tijela izvršne vlasti, napose vlade, s medijima i javnošću jedna je od temeljnih značajki političkog procesa i žarište interesa političkih analitičara i komunikacijskih stručnjaka. Premda nije novo pitanje, u suvremeno doba dobiva nove dimenzije i postaje relevantnije no ikad, kako zbog sve kompleksnijeg okruženja u kojem vlade danas djeluju, tako i zbog novih platformi putem kojih se ta komunikacija zbiva. Za razliku od odnosa s javnošću u sferi politike, znanstveno proučavanje i interes za odnose s javnošću u javnoj upravi relativno je nov fenomen do kojeg dolazi sa suvremenim trendovima otvorenosti, transparentnosti i veće odazivnosti javne uprave prema građanima. Nova paradigma funkcioniranja javne uprave traži „otvaranje“ prema građanima, civilnom društvu i privatnim subjektima, što iziskuje oslanjanje na instrumente javnih odnosa, iako ne isključivo. Oni omogućuju pružanje pravodobnih i relevantnih informacija javnosti, korištenje javnih usluga, osiguranje provedbe propisa, jačanje mogućnosti vanjskog nadzora, ali i stvaranje pozitivnog imidža uprave. Komuniciranje javnih politika drugi je pravac izvještavanja javnosti o specifičnim javnim politikama, radi osiguravanja njihove provedbe. K tome, informiranje javnosti o radu javne uprave i vlasti predstavlja zakonsku obvezu uređenu posebnim propisima kojima se jamči pravo na pristup javnim informacijama. U suvremeno informacijsko doba, uz stalni napredak informacijsko-komunikacijske tehnologije, komuniciranje se više ne odvija samo posredovanjem medija i drugih aktera, već i izravno s građanima. Diversifikacija kroz nove moduse i mehanizme komuniciranja, koji postaju sve brojniji i različitiji, uvećava složenost komunikacijskih procesa i otežava stvaranje i održavanje pozitivne percepcije uprave.

Suvremeni kompleksni odnos tijela izvršne vlasti i medija moguće je opisati pojmovima poput političko-medijskog kompleksa, demokracije publika i medijizacije. Medijizacija se odnosi se sve veću ovisnost politike o medijima te njeno oblikovanje u interakciji s medijima. Mediji se u tom pogledu javljaju kao svojevrsni autonomni centri moći koji determiniraju način na koji javnost percipira politiku. Efekt medijizacije je dvostruk: s jedne strane političkim subjektima omogućuje komunikaciju s građanima, a s druge strane traži prilagodbu stalnoj interakciji s masovnim medijima i ovisnosti o njima. Taj se proces zbiva na dvjema razinama koje se, uvjetno, mogu nazvati demokratskom i marketinškom. Prva se odnosi na informiranje javnosti, transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti te obuhvaća područje istraživanja znanosti javne uprave i politologije, dok druga razina podrazumijeva uvjeravanje te predstavlja područje interesa pretežno komunikacijskih znanosti. Te su dvije dimenzije međusobno povezane, a mogu se naći u suprotnosti. Premda u praksi granicu između dviju dimenzija nije lako povući, njihovo je razlikovanje i stavljanje fokusa na jednu od njih presudno za funkcioniranje javne uprave; organizacije koje djeluju u javnom interesu tako da omogućavaju ostvarivanje prava građana i obavljaju poslove u njihovom interesu ponajprije trebaju biti zainteresirane za informiranje građane, ne uvjeravanje. Iako su i politička i upravna sfera obilježene karakteristikama informiranja i uvjeravanja, javna uprava je, za razliku od političke sfere, primarno zainteresirana za informiranje. Potpuno odvajanje tih dviju sfera u praksi ipak nije moguće.

Komuniciranje tijela izvršne vlasti s javnošću obuhvaća dvije temeljne komponente. Jednu čini strateško komuniciranje u politici koje podrazumijeva da je komuniciranje stalno i kontinuirano, poput trajne kampanje radi osiguranja podrške javnosti. U skladu s nastojanjem da politika vladajućih bude prihvaćena, zbog njege provedbe, kao i radi opstanka vladajućih na dužnosti, nužno je strateški upravljati informacijama. Za taj se proces sve češće koristi pojam spin, no danas obično u negativnom kontekstu

koji uključuje svojevrsno obmanjivanje javnosti. Izvorno se strateško komuniciranje razvilo unutar američke politike za predsjednika Clintona, nakon čega su britanski Laburisti za premijera Blaira preuzeli taj model te ga usavršili. Odnos s novinarima bitan je segment strategijskog komuniciranja u politici; on je istodobno i antagonistički i simbiotički. Javne informacijske kampanje čine drugu komponentu komuniciranja tijela izvršne vlasti s javnošću. Razvile su se u razdoblju između dvaju svjetskih ratova, a odražavaju koncept tijela izvršne vlasti, odnosno javne uprave kao javnog servisa građana koji ima monopol na ukazivanje javnosti što jest ili nije u njenom interesu. Komunikacijske kampanje danas možemo, prema njihovom karakteru, razlikovati kao informacijske, kojima je cilj davanje informacija građanima o bilo kakvim procesima; informacijsko-edukacijske, koje uz informiranje ukazuju građanima na određene nastupajuće promjene; edukacijske, koje podižu razinu svijesti o određenim poželjnim načinima ponašanja, poput tolerancije ili ravnopravnosti, te preventivne, kojima je svrha preveniranje štetnih načina ponašanja. U Hrvatskoj možemo pratiti porast takvih javnih komunikacijskih kampanja, posebno informacijsko-edukacijskih, ali i ostalih vrsta.

Kad je riječ o trendovima u komunikaciji medija i tijela izvršne vlasti u Hrvatskoj, može se zaključiti da političari još uvijek nisu pronašli odgovarajući obrazac komuniciranja s medijima i javnošću općenito. Premda se često koristi kao opravdanje za kaskanje u brojnim trendovima u odnosu na zapadne demokracije, činjenica jest da se u relativno mladoj demokraciji institucije još nisu konsolidirale u mjeri koja je karakteristična za stare demokracije. Stoga se u Hrvatskoj uočava prevelik utjecaj pojedinaca, odnosno pojedinih političara, dok standardi u pogledu komuniciranja s medijima nisu uspostavljeni. Drugim riječima, stupanj personalizacije vrlo je visok te pojedinci dominiraju u odnosu na institucije. Strateško komuniciranje u Hrvatskoj noviji je fenomen unutar kojega je potrebno uspostaviti razliku između promocije određenog političkog subjekta i javnog interesa. Ono je pak vezano uz svijest pojedinih političara, ali i širi kontekst političke kulture, transparentnosti cijelog sustava te pravne regulacije. Ovome valja dodati da tradicija slobode medija, kakva je karakteristična za SAD ili Veliku Britaniju, u Hrvatskoj ne postoji, što dodatno zamršuje odnos politike i medija.

Kada je riječ o dnevnome redu medija i izvršne vlasti (društvena i odlučivačka agenda), analiza i komparacija ukazuju na određene trendove i zaključke. Udjel političkih tema u najavama medija bio je tijekom 1990-ih vrlo visok, a nakon 2003. počinje trend opadanja. U posljednjih nekoliko godina moguće je ponovo pratiti porast policy tema u medijskim najavama. Nadalje, u medijima je moguće od 1990. do 2015. pratiti dominaciju šest policy tema. Medijsko pokrivanje javnopolitičkih tema, stoga, u dužem razdoblju ne pokazuje raznolikost, nego kontinuiranu zastupljenost istih policy tema. To su 1) bankarstvo, financije i domaća trgovina; 2) obrana; 3) pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja; 4) međunarodni poslovi i međunarodna pomoć; 5) poslovi vlasti i 6) zdravlje. Unutar tih tema moguće je nadalje uočiti dominaciju određenih podtema, primjerice gospodarskog kriminala i organiziranog kriminala unutar teme pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja ili prevencija bolesti, tretman i promocija zdravlja unutar teme zdravlje. Sličan se trend može pratiti i u drugim zemljama, gdje također dominiraju teme pravosuđa, kriminala i obiteljskih pitanja te poslova vlasti koje se percipiraju medijski zanimljivima. Važno je istaknuti da postoji vrlo visoka zastupljenost tema koje nisu javnopolitičke (zabava, vrijeme, oglasi i sl.). Usporedba šest dominantnih *policy* tema u medijskoj agendi s dnevnim redom Vlade odnosno odlučivačkom agendom u nekim područjima (pravosuđe, kriminal i obiteljska pitanja, zdravlje) pokazuje kontinuirano veći interes medija u odnosu na Vladu, dok je tema poslova vlasti bila zastupljenija na

dnevnom redu Vlade negoli medija tijekom 1990-ih i početkom 2000-ih, nakon čega dolazi do približavanja. Unutar područja međunarodnih poslova i međunarodne pomoći veća se zastupljenost na agendi Vlade može uočiti u razdoblju pristupnih pregovora Hrvatske s Europskom unijom. Pritom valja istaknuti da je u posljednjih nekoliko godina moguće pratiti konvergenciju dviju agendi, što bi se moglo interpretirati dvojako. Jedno se moguće objašnjenje odnosi na viši stupanj otvorenosti rada Vlade, što dovodi do većeg preklapanja političke i medijske agende, a drugo bi objašnjenje obuhvaćalo veću ovisnost medija o političkim akterima kao izvorima vijesti. Jedan od važnih problema na koji analiza ukazuje jest kontinuirana zapostavljenost određenih *policy* tema koje su iznimno važne u razvoju mlade demokracije poput Hrvatske, a to su obrazovanje, zapošljavanje, socijalne politike, makroekonomija itd. Što se tiče otvorenosti Vladinih agendi, u Hrvatskoj je zamjetan visok stupanj zatvorenosti sve do 2011., kada započinje znatan pomak u otvaranju točaka dnevnog reda.

Na temelju rasprave održane u sklopu Foruma, proizašlo je nekoliko temeljnih zaključaka i smjernica:

1. Razlikovanje informiranja od uvjeravanja

Dva aspekta odnosa s javnošću koja je uvijek nužno razlikovati, a napose kada je riječ o odnosima s javnošću u upravi, jesu informiranje – prenošenje relevantnih i pravodobnih informacija građanima, u skladu s načelom transparentnosti (demokratska perspektiva) te uvjeravanje (marketinška perspektiva). Premda je u praksi vrlo teško potpuno odvajanje uvjeravanja od informiranja te u velikom broju slučajeva komuniciranje uključuje i uvjeravanje, unutar javnog sektora nužno je stavljanje fokusa na informiranje. U tome leži i ključna razlika između odnosa s javnošću u javnom sektoru nasuprot privatnog sektora – javna etika i služenje javnosti. Kao javni servis građana, javna uprava ne smije komuniciranje politike pojedinih političkih dužnosnika staviti ispred pružanja točnih, relevantnih i pravodobnih informacija.

2. Status i profesionalizam službenika za odnose s javnošću

Vezano uz poziciju samih službenika koji se bave odnosima s javnošću, primjetna je nesustavnost samog nazivlja, što predstavlja početni problem i povlači nejasnoće u vezi sa sadržajem posla. Službenici za odnose s javnošću trebali bi biti profesionalno osoblje koje svoju službu obavlja neovisno o izmjenama čelnika tijela i političkim promjenama te koje ne komunicira politiku izabranih političara, nego javnu politiku određene organizacije. Nadalje, potrebna je adekvatna edukacija takvog profesionalnog osoblja. Profesionalno komuniciranje s javnošću zahtijeva specifičnu vrstu obrazovanja i kontinuirano usavršavanje te ide dalje od posjedovanja samo određenih vještina.

3. Obrazovanje političkih dužnosnika

Profesionalni i obrazovani službenici za odnose s javnošću ne mogu adekvatno obavljati pojedine poslove unutar svoje službe ako njima nadređeni dužnosnici nemaju temeljna znanja o javnom sektoru i odgovarajuću političku volju. Edukacija je tako nužna ne samo za službenike nego i za dužnosnike, koji bi kroz oblike obrazovanja i usavršavanja stekli

određenu razinu obrazovanja za javnu službu. Premda postoje mogućnosti različitih mehanizama edukacije, spremnost za učenje većine političara u Hrvatskoj zasad se pokazuje nedovoljnom.

4. Evaluacije strateškog komuniciranja i javnih informacijskih kampanja

U Hrvatskoj ne postoji mnogo istraživanja komunikacijskih strategija i komuniciranja politika te je potrebno više pažnje usmjeriti kako na znanstveno proučavanje fenomena, tako i na vrednovanja pojedinih informacijskih kampanja i komunikacijskih strategija, što bi trebali raditi politički analitičari, komunikacijski stručnjaci, novinari i građani. Posebno valja istaknuti ulogu novinara kao svojevrsnih medijatora između političkih i upravnih tijela s jedne te građana s druge strane. U skladu s tim, nužno je da svoj posao obavljaju neovisno, u interesu javnosti te nepristranog informiranja javnosti. U tom je smislu potrebna i njihova specijalizacija za pojedina policy područja. Daljnja istraživanja medijske i Vladine agende također su potrebna, posebno u smjeru načina (pitanje kako) na koji mediji prate određena pitanja, a tijela izvršne vlasti ih stavljaju ili ne stavljaju na svoj dnevni red. Naposljetku, valja istaknuti i da je većina trendova i tehnika komuniciranja s javnošću koje se primjenjuju u starim demokracijama primjenjiva i u Hrvatskoj, kako na državnoj, tako i na lokalnoj razini. To se posebno odnosi na potencijal društvenih tehnologija i digitalne tehnologije koji bi trebalo više iskorištavati u odnosima s građanima.

5. Sistemski problemi funkcioniranja javne uprave

Pitanje komuniciranja politika i komuniciranja s javnošću ne može se gledati izdvojeno iz konteksta unutar kojega je ukotvljeno. Taj kontekst čini opće funkcioniranje i organizacija javne uprave i javnog sektora, koje u Hrvatskoj ima nekoliko fundamentalnih boljki. Premda je moguće identificirati veći broj problema, oni koji posebno dolaze do izražaja kada je riječ o temi odnosa s javnošću jesu nedostatak koordinacije unutar i između organizacija javne uprave, nedostatak odgovarajućeg političkoga i upravnog vodstva, manjak strateškog promišljanja i strateškog planiranja te, već spomenuto, nedostatno obrazovanje i profesionalizam na razini cijelog sustava. Kao i u drugim područjima, ono se odražava i na pitanje komuniciranja s javnošću i njezinog informiranja. Rješavanje sistemskih problema u funkcioniranju javne uprave tako je preduvjet za rješavanje niza problema posebnih politika, kao i poboljšanja položaja građana u odnosu na upravne organizacije te ostvarivanja njihovih prava i korištenja javnih usluga

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta koji podliježu uredničkoj recenziji te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.