Profesionalizam i etika odnosa s javnostima u tijelima područne uprave Republike Hrvatske

Čepin, Nelija

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University North / Sveučilište Sjever**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:122:517686

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

Repository / Repozitorij:

University North Digital Repository

SVEUČILIŠTE SJEVER
SVEUČILIŠNI CENTAR VARAŽDIN



DIPLOMSKI RAD broj 159/OJ/2020

PROFESIONALIZAM I ETIKA ODNOSA S JAVNOSTIMA U TIJELIMA PODRUČNE UPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE

Nelija Čepin

Varaždin, veljača 2020.

SVEUČILIŠTE SJEVER

SVEUČILIŠNI CENTAR VARAŽDIN

STUDIJ ODNOSI S JAVNOSTIMA

DIPLOMSKI RAD broj 159/OJ/2020

PROFESIONALIZAM I ETIKA ODNOSA S JAVNOSTIMA U TIJELIMA PODRUČNE UPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE

Studentica:

Nelija Čepin, 0724/336D

Mentor:

doc. dr. sc. Tvrtko Jolić

Varaždin, veljača 2020.

Sveučilište Sjever
Sveučilišni centar Varaždin
104. brigade 3, HR–42000 Varaždin

UNIVERSITY NORTH

Prijava diplomskog rada

Definiranje teme diplomskog rada i povjerenstva

ODJEL Odjel za odnose s javnostima

STUDIJ diplomski sveučilišni studij Odnosi s javnostima

PRISTUPNIK Nelija Čepin | MATIČNI BROJ 0724/336D

DATUM 11.01.2020. | KOLEGIJ Etika u odnosima s javnostima

NASLOV RADA Profesionalizam i etika odnosa s javnostima u tijelima područne uprave Republike Hrvatske

NASLOV RADA NA ENGL. JEZIKU Professionalism and ethics of public relations in Croatian state administration

MENTOR dr.sc. Tvrtko Jolić | ZVANJE Docent

ČLANOVI POVJERENSTVA

1. doc.dr.sc. Anita Jeličić - predsjednica
2. doc.dr.sc. Darijo Čerepinko - član
3. doc.dr.sc. Tvrtko Jolić - mentor
4. doc.dr.sc. Željka Bagarić - zamjenska članica
5.

Zadatak diplomskog rada

BROJ 159/OJ/2020

OPIS

Odosi s javnostima u funkcioniranju javne uprave imaju važnu ulogu u političkom životu svake zajednice. Zadaća je ovoga rada izložiti najvažnije etičke probleme i izazove s kojima se susreće komunikacija s javnostima na razini područne upravi. Studentica u radu treba:

1. izložiti osnovne teorije etike u odnosima s javnostima
2. prikazati ulogu javne uprave
3. analizirati veze javne uprave i odnosa s javnostima
4. istražiti razinu profesionalnih standarda u javnoj upravi RH

REPUBLIKA HRVATSKA 5 KOPRIVNICA SVEUČILIŠTE SJEVER

ZADATAK URUČEN 24.01.2020. | POTPIS MENTORA

SVEUČILIŠTE SJEVER

SAŽETAK

Lokalna i područna (regionalna) samouprava, uz državnu upravu, sastavni je dio šireg pojma javne uprave, a svi imaju jedan zajednički cilj - provođenje državnih politika, zadovoljavanje općih interesa građana i javnih potreba. Otvorenost područne samouprave prema građanima, pristup dokumentima i informacijama o radu svojih upravnih tijela ključni su preduvjet za ostvarenje prava na lokalnu samoupravu. Zbog toga je neophodno da područne samouprave funkcioniraju kao servis građana, da stalno unapređuju standarde otvorenosti, u skladu sa međunarodnim načelima i dobrim praksama. Drugi važan čimbenik je povjerenje javnosti u tijela državne, lokalne i regionalne uprave kroz transparentnost rada. Sloboda informiranja, pravo javnosti da zna, pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, također je jedno od ustavnih prava u Republici Hrvatskoj. Posrednik u prijenosu informacija u tom kanalu između upravnih tijela i građana su mediji, a najvažniji alat koji može doprinijeti razvoju tih odnosa je razvijanje službi odnose s javnostima kao zasebne funkcije upravljanja i zapošljavanje stručnjaka za odnose s javnostima. Osnovna funkcija profesionalnih službi odnosa s javnostima je uspostavljanje dvosmjerne komunikacije između uprave kao organizacije i njezinih javnosti kojoj cilj ne smije biti promicanje stranačkih stavova već objektivna komunikacija o javnim politika koje pokreću i provode izabrani političari na vlasti. Ulaganje u profesionalne kriterije rada i etičnost svih službenika ključ je povjerenja građana u vlast i garancija je povećanja učinkovitosti rada upravnih tijela. Ovaj rad uvid je u odnose s javnostima u tijelima područne (regionalne) uprave kao profesije, važnost koje se sve više prepoznaje, ali se još uvijek dovoljno ne primjenjuje u praksi.

Ključne riječi: područna uprava, odnosi s javnostima, profesionalizam, etika

SUMMARY

Local (territorial) self-government and regional administration, along with the state administration are integral part of public administration of Croatia. All of them have one common goal - the implementation of state policies, satisfying the general interests of citizens and public needs. Patency of regional administration to citizens, access to documents and information about tasks of governing bodies are key prerequisites for exercising the right for local self-government. Therefore, for regional self-governments is necessary to function like a service to citizens, to constantly improve standards of patency, in accordance with international principles and good practices. Another important factor is public confidence in the state, local and regional government bodies through transparency of their work.

Freedom of information, the public right to know and have access to information of public authorities are the constitutional rights in the Republic of Croatia. Intermediaries in the transfer of information between governing bodies and citizens are media and the most important tool that can contribute on growth of these relationships is the development of public relations services, as separate management functions and recruitment of experts for public relations. The main function of professional public relations services is to establish a two-way communication between the public administration and its publics (citizens). Its purpose should not be promoting political party attitudes, but to objectively communicate public policies that are initiated and conducted by elected politicians in power. Investing in the professional work criteria and ethics of all public services is the key for citizens' confidence in government and it is a guarantee for increasing efficiency of governing bodies. This paper is insight into vocation of public relations in the regional administration, whose importance is increasingly recognized but still is not sufficiently implemented in practice.

Keywords: regional administration, public relations, professionalism, ethics

Zahvaljujem svoj obitelji na
bezuvjetnoj potpori i pomoći.
Bez Vas to ne bih mogla.
Zahvaljujem svojem mentoru
profesoru doc. dr. sc. Tvrtku Joliću
što je uvijek bio na raspolaganju
za rješavanje mojih dilema,
usmjeravao me i pomagao
u izradi ovog rada.

SADRŽAJ

1. UVOD....9
1.1. Predmet i cilj rada....10
1.2. Metodologija rada....11
1.3. Struktura rada....11
2. OSNOVNI TEORIJSKI POJMOVI....12
2.1. Definicija i funkcija odnosa s javnostima....12
2.2. Povijesni razvoj kroz modele odnosa s javnostima....15
2.3. Važnost učinkovitosti odnosa s javnostima....18
2.4. Općenito o etici....19
2.5. Teorije normativne etike....21
2.6. Profesionalizam i etika u odnosima s javnostima....23
2.7. Područna (regionalna) samouprava....27
2.8. Odnosi s javnostima u tijelima područne samouprave....30
2.9. Etika odnosa s javnostima u tijelima uprave....32
3. PRAKSA ODNOSA S JAVNOSTIMA U JEDINICAMA PODRUČNE SAMOUPRAVE....34
3.1. Organizacija službi OJ u jedinicama područne samouprave....35
3.2. Odnosi s javnostima lokalne uprave u drugim zemljama....40
4. ISTRAŽIVANJE I ANALIZA REZULTATA....43
4.1. Naslov istraživanja....43
4.2. Predmet istraživanja....43
4.3. Problem istraživanja....43
4.4. Svrha istraživanja....45
4.5. Istraživačka hipoteza....46
4.6. Metoda istraživanja....46
4.7. Ograničenja istraživanja....47
5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA....48
5.1. Socio-demografski podaci....48
5.2. Percepcija o odnosima s javnostima....51
5.3. Rasprava o rezultatima istraživanja....61
6. ZAKLJUČAK....64

7. LITERATURA.....66
8. INTERNETSKI IZVORI 69
9. PRILOZI.....70
Popis slika i grafikona 70
Anketni upitnik 71
Izjava o autorstvu i suglasnost za objavu 77

1. UVOD

Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu ustavom je zajamčeno pravo građana koje podrazumijeva da građani preko svojih slobodno izabranih predstavnika suvereno odlučuju o najvažnijim pitanjima lokalne zajednice i upravljanja javnim poslovima. Lokalna samouprava vrlo je značajno područje koje omogućava obavljanje širokog kruga javnih službi koje su od svakodnevne koristi i potrebe za građana. Kao takva, služi lokalnom stanovništvu da što lakše i neposrednije utječu na lokalne institucije te isto tako sudjeluju u njihovu radu. Vrlo je važno da im lokalne službe budu što pristupačnije i bliže i da što bolje i kvalitetnije zadovoljavaju njihove potrebe. Još davne 1985. godine u Strasbourgu, Francuska Republika, sastavljena je Europska povelja o lokalnoj samoupravi[1], međunarodno-prihvaćen, demokratski i pravni standard uređenja lokalne samouprave, u kojem su se sve potpisnice sporazumjele da je pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe i uvjerene su da je najneposrednije ostvarivanje tog prava moguće na lokalnoj razini.

U Republici Hrvatskoj lokalna samouprava je organizirana jedinice kroz općine i gradove kao jedinice lokalne samouprave, te županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, pri čemu područje županije predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu, a obavljaju poslove od područnog (regionalnog) interesa. Djelokrug poslova područne uprave, zadire u svaku poru života ljudi kroz zdravstvo, obrazovanje, sigurnost, kulturu, znanost, promet, socijalnu skrb i njena upravna tijela imaju širi spektar javnosti nego bilo koja druga organizacija – sve građane svoje teritorijalne jedinice kao i druge organizacije djelatnosti kojih regulira zakonskim propisima. Da bi u svojem radu bila uspješna, transparentna, da bi u svoj rad uključila sve javnosti, potreban joj je partnerski odnos s građanima i drugim organizacijama - korisnicima usluga, potpora i sudjelovanje u provođenju javnih politika. Presudna spona tog odnosa je komunikacija koja bi se baš kao i kod korporativnih organizacija morala odvijati kroz službe odnosa s javnostima kao jedne od funkcija upravljanja. Postojanje takve komunikacije kroz

[1] Republika Hrvatska je 1997. također je proglasila Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi

organizirane i planirane službe odnosa s javnostima, doprinosi transparentnosti javne uprave i višem stupnju razvijenosti demokracije društva. I demokracija i odnosi s javnostima u Hrvatskoj slabo su razvijeni, što je sasvim razumljivo budući da je tek nedavno iz socijalizma, u kojem je osnovna funkcija medija bila stvaranje publiciteta vladajućoj strukturi, ušla u demokratski sustav, zbog čega se građani često osjećaju nemoćnima spram politike, što ne bi trebalo biti tako. Obje strane bi trebale biti svjesne zajedničkih potreba i nužnosti njihova ostvarenja ili rješavanja problema. Ulaskom u Europsku uniju sve vlade rade na modernizaciji i transparentnosti svih tijela javne uprave, okretanju prema načelima poslovanja javnog menadžmenta u kojem se korisnici sve više smatraju aktivnim dionicima - dijeljenjem informacija s građanima kroz javnost i otvorenost uprave, pružanjem maksimalnog uvida u rad upravnih tijela, čime se osigurava se obaviještenost građana o njihovim potrebama, mišljenjima i stavovima, i izbjegavaju loše asocijacije o zatvorenosti i tajnosti uprave.

S druge strane pitanja etike i etičkog ponašanja povezano je s poviješću čovječanstva – bavi se dobrim i lošim, ispravnim i pogrešnim ponašanjem ljudi i također zadire u sve pore društvenog života. O njoj se puno piše i govori, pa se važnost etičkog postupanja javlja u svim organizacijskim sustavima, kako korporacijskim tako i tijelima javne uprave. Iako su u tijelima regionalne samouprave pitanje etičkog postupanja uređena etičkim kodeksima koji svaka jedinica donosi ponaosob, službenici neprestano dolaze pod povećalo javnosti uz stalnu prisutnost afera vezanih uz neetično i neprofesionalno postupanje, zbog čega je osobito potrebno isticati važnosti etike jer bez primjene etike i etičkog ponašanja, kao i bez poštovanja zakonskih propisa i načela tj. profesionalnog djelovanja službenika, dolazi do zlouporabe ovlasti u donošenju odluka u okviru njihova postupanja.

1.1. Predmet i cilj rada

Odnosi s javnostima u imaju važnu ulogu u političkom životu svake zajednice pa tako i u funkcioniranju tijela područne samouprave tj. županija. U ovome radu prikazana je uloga javne uprave i odnosa s javnostima u njoj, izložene su osnovne

teorije etike u odnosima s javnostima kao i najvažniji etički problemi i izazovi s kojima se susreće komunikacija s javnostima na razini područne uprave.

Cilj rada je analizirati vezu područne uprave i odnosa s javnostima te istražiti razinu profesionalnih i etičkih standarda odnosa s javnostima u tijelima područne uprave Republike Hrvatske.

1.2. Metodologija rada

U izradi diplomskoga rada koristit će se metode sekundarnog i primarnog prikupljanja podataka. Sekundarni podaci sakupljeni su iz postojeće stručne literature i baza podataka odnosno podataka dostupnih pomoću elektroničkih komunikacija kao i važećih zakonskih odredbi i njima će biti objašnjeni osnovni pojmovi o odnosima s javnostima, sustavu područne (regionalne) samouprave, osnovne teorije etike u odnosima s javnostima i kriteriji profesionalnosti i etike odnosa s javnostima kao profesije.

Primarni podaci biti će dobiveni kvantitativnom analizom istraživanja provedenog anketnim upitnikom javnosti odnosno građana kao korisnika usluga, a predmet istraživanja su tehnike i modeli komunikacije Varaždinske županije i Međimurske županije sa svojim javnostima

1.3. Struktura rada

Nastavno na uvod u drugome dijelu diplomskog rada objašnjeni su pojam i povijesni razvoj odnosa s javnostima, predstavljena su četiri osnovna Grunig/Hunt modela[2], prikazane su osnovne teorije etike u odnosima s javnostima kao i kriteriji profesionalnosti i etike odnosa s javnostima kao profesije. Nadalje, opisani su pojmovi uprave i državnih službenika općenito, kao i sustav i djelokrug poslova regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, koja je uz tijela državne uprave, jedinice lokalne samouprave i javne službe, sastavni dio šireg pojma javne uprave.

U trećem poglavlju uvidom u internetske izvore podataka analizirane su jedinice regionalne samouprave tj. županije na području Republike Hrvatske s ciljem da se utvrdi koje tehnike i modele odnosa s javnostima najčešće primjenjuju u

[2] Američki znanstvenici James Grunig i Tod Hunt (1984) istražili su modele razvoja odnosa s javnošću i utvrdili četiri modela primjene

komunikaciji s građanima, izdvojeni su primjeri dobre i loše prakse i problemi koji utječu na profesionalno i etično obavljanje odnosa s javnostima.

Četvrti dio rada odnosi se na istraživanje provedeno anketnim upitnikom javnosti odnosno građana-korisnika usluga, o radu službi odnosa s javnostima pri čemu je istraživanje ograničeno i usmjereno prema dvjema, teritorijalno najbližim županijama – Varaždinsku županiju i Međimursku županiju. Važno je naglasiti da se od 1. siječnja 2020. novim Zakonom o sustavu državne uprave došlo do povjeravanja poslova i spajanja dosadašnjih ureda državne uprave, kao tijela državne uprave koji su rješavali u na najnižoj razini, s tijelima područne uprave tj. županijama čime se proširio i djelokrug njihovi poslova. Provedeno istraživanje trebalo bi dati odgovore na postavljena istraživačka pitanja i potvrditi ili opovrgnuti hipotezu da profesionalna i etična komunikacija upravnih tijela županija s građanima doprinosi ugledu područne uprave kao organizacije.

Peti dio rada je zaključak u kojem su na temelju teorijskog dijela rada, analiza sada postojećih metoda i tehnika postojećih u državnoj upravi te rezultata provedenog znanstvenog istraživanja specificirani najčešći nedostaci i etičke dileme odnosa s javnostima u lokalnim sredinama naspram država razvijene demokracije u kojima su profesionalizam i etika osnovni kriteriji standarda profesije (Velika Britanija, AD, Australija, Švedska) .

Na kraju rada nalazi se popis literature korištene pri izradi rada i anketni upitnik.

2. OSNOVNI TEORIJSKI POJMOVI

2.1. Definicija i funkcija odnosa s javnostima

Bez komunikacije ne bi moglo postojati ni razvijati se ni jedno društvo. Komunikolog Paul Watzlawick i dr. (1974) smatraju da je komunikacija "*conditio sine qua non*"[3] ljudskoga života i društvenog uređenja (Kunczik i Zipfel, 1998: 12). Također navode da veliki broj autora smatraju komunikaciju nužnim preduvjetom za održavanje svakog društvenog sustava jer se sustavi mogu samo onda stvoriti i održati ako su svi sudionici procesa međusobno povezani komunikacijom

[3] *conditio sine qua non* (lat.: uvjet bez kojega se ne može) prema Hrvatskoj enciklopediji

("*communicatio*"[4] ne znači samo "priopćenje" već i "zajedništvo, sudjelovanje"). Moglo bi se reći da su oduvijek pojedinci i skupine uspostavljali međusobne odnose radi zadovoljavanja uzajamnih želja i potreba. Metode i tehnike te komunikacije bile su različite – kroz propagandu, javne govore, knjige, plakate. Razvojem društva u međusobno povezane zajednice, rasla je i potreba za uspostavljanjem i održavanjem odnosa na svim razinama društvenih sustava, a u okvirima političkih i ekonomskih interakcija potreba za odnosima između organizacija i njihovih javnosti – ljudi koji imaju interese u organizacijama, koji su povezani s organizacijama i međusobno su ovisni jedni o drugima, razvijala se potreba za odnosima s javnostima (engl. *public relations* ili PR).

Pojam odnosa s javnostima prilično je širok i postoji mnogo definicija pojma, a u najširem smislu označuju komunikacijsku aktivnost. Sam pojam kod mnogih ljudi izaziva negativan učinak, jer ih često asocira na uljepšano predstavljanje organizacija, pokušaje prikrivanja istine, lažni publicitet i marketing, što odnosi s javnostima nisu. Iako se je termin *public relations* koristio i ranije, moglo bi se reći da je do razvoja odnosima s javnostima, došlo 1923. kada je Edward L Bernays, osnivač modernih odnosa s javnostima, izdao knjigu *Crystalizing Public Opinion*, u kojoj se prvi puta uvodi i pojam „savjetnika za odnose javnošću", također iste godine Bernays je održao i prvi kolegij iz odnosa s javnošću na Sveučilištu u New Yorku, SAD. Raniji oblici odnosa s javnostima uistinu su imali oblik jednosmjerne komunikacije koja se svodila na uvjeravanje odnosno propagandu, međutim u desetljećima nakon Drugog svjetskog rata, ubrzanim rastom svjetske ekonomije u ekonomski najrazvijenijim zemljama (SAD, Velika Britanija, Australija, Njemačka, Kanda) raste svijest o učincima medija, javljaju se definicije odnosa s javnostima koje se temelje na pojmu dvosmjerne komunikacije i međusobnih odnosa. Razvoj odnosa s javnostima dovodi i do stvaranja profesionalnih udruženja pa je 1947. osnovano je Američko udruženje za odnose s javnošću (*PRSA – Public Relations Society of America*), a 1955. godine i Međunarodno udruženje za odnose s javnošću (IPRA – The International Public Relations Association te u Europi 1959. godine osnovana Europska konfederacija za odnose s javnošću – CERP (Confederation

[4] *communicatio (*lat. općenito priopćivanje, razgovor; u filozofiji – temeljni način ljudskoga zajedništva) *prema Hrvatskoj enciklopediji*

Europeenne des Relations Publique), koja čvrsto stoje iza pojma odnosa s javnostima kao profesionalne djelatnosti čija je svrha unapređivanje slike ili reputacije koju organizacija, institucija ili pojedinac imaju, ili bi trebala imati u javnosti, ali kroz dvosmjernu komunikaciju sa svim dionicima koja je strateška i planirana. Broom (2010: 6) izdvaja definiciju Harlowa[5], znanstvenika na području odnosa s javnostima koji je prikupio oko 500 različitih definicija, identificirao zajedničke koncepcijske i operativne elemente:

> *„Odnosi s javnošću zasebna su funkcija upravljanja koja pomaže u uspostavljanju i održavanju uzajamne komunikacije, razumijevanja, prihvaćanja suradnje između organizacije i njezinih javnosti, oni uključuju upravljanje problemima ili pitanjima, pomažu upravi da bude stalno informirana o javnom mnijenju te da djeluje sukladno njemu, definiraju i ističu odgovornost uprave da služi javnom interesu, služeći kao sustav ranog upozoravanja koji pridonosi predviđanju trendova, pomažu upravi da ide u korak s promjenama i učinkovito ih koristi, služe se istraživanjem te valjanom i etičkom komunikacijom kao svojim glavnim oruđima.“*

Iz ove definicije odnosa s javnostima sasvim je jasno što bi odnosi s javnostima trebali biti te u kakvom su odnosu s drugim aktivnostima, da pozicioniraju odnose s javnostima kao funkciju upravljanja, sa značenjem da u svim organizacijama upravne strukture moraju njegovati odnose s javnostima kroz održavanje međusobno-korisnih odnosa jer o tome ovisi uspjeh ili neuspjeh organizacije. Ranije spomenuto Američko udruženje za odnose s javnošću je 1982. godine usvojilo „*Službenu izjavu o odnosima s javnošću*“ iz koje bi se mogle izdvojiti osnovne značajke odnosa s javnostima, a koje su zajedničke manje-više svim definicijama:

1. Provode planirane i kontinuirane programa kao dio upravljanja organizacijom;
2. Bave se odnosima između organizacije i svih njenih javnosti tj. skupina ljudi s interesima u njoj;

[5] Harlow, R.F. (1892. - 1993.) pokrenuo je mjesečnik *Public Relations Jurnal* kojeg je sve do 1995. izdavala PRSA , prema Broom (2010: 100)

3. Prate stavove i mišljenja i unutar i izvan organizacije;
4. Analiziraju učinke politika, postupaka i aktivnosti organizacije u javnostima;
5. Identificiraju postupke i aktivnosti koje su u sukobu s javnim interesom i opstankom organizacije;
6. Savjetuju upravu o novim postupcima i aktivnostima korisnim za organizaciju i njene javnosti;
7. Uspostavljaju i održavaju dvosmjernu komunikaciju između organizacije i njenih javnosti;
8. Stvaraju mjerljive promjene u stavovima i ponašanju i unutar i izvan organizacije;
9. Rezultat odnosa s javnostima su novi ili očuvani odnosi između organizacije i njenih javnosti (Broom, 2010: 7).

Organizacije u kojima stručnjaci za odnose s javnostima na ovaj način uspostavljaju i održavaju uzajamno korisne odnose sa svim dionicima ispunjavaju jednu od temeljnih funkcija upravljanja i na taj način utječu na društvo u cjelini – potiču organizacije na društvenu odgovornost i promiču ključnu ulogu odnosa s javnostima u održavanju društvenog poretka i pozitivnih društvenih vrijednosti.

2.2. Povijesni razvoj kroz modele odnosa s javnostima

Od najranijih vremena su ljudi komunicirali s ciljem utjecaja na stavove i postupke drugih. Tako se elementi odnosa s javnostima mogu pronaći u opisima kraljevih uhoda u drevnoj Indiji, grčki teoretičari su pisali o važnosti javne volje, stari Rimljani su stvorili izraz *vox populi, vox Dei*[6] , u Engleskoj su kraljevi priznavali potrebu postojanja treće strane koja će olakšati komunikaciju i prlagođavanje između vlasti i naroda, riječ propaganda pojavila se u 17. stoljeću kada je Katolička crkva utemeljila svoju *Congregatio de propaganda Fide*[7]. U Americi su prvi kolonisti tijekom 17. stoljeća također koristili publicitet u svrhu prikupljanja novca, promicanje ideja i stvaranje popularnih osoba, a u vrijeme Američke revolucije odnosno borbe za vlast između aristokracije i trgovaca javljaju

[6] „glas narod glas je Boga“
[7] „Kongregacija za propagiranje vjere“

se prvi oblici odnosa s javnostima sa svrhom pridobivanja javne potpore revolucionarima, a zatim se sve više koriste u političke svrhe kao i u nastojanjima da javnost počne prihvaćati i koristiti razne inovacije – željezničke pruge, elektriku, telefon i sl.

Razvojem kroz povijest, kako se mijenjalo društvo, mijenjalo se i značenje i modeli odnosa s javnostima. Grunig i Hunt (1984) nakon višegodišnjeg rada konceptualizirali su razvoj kroz četiri osnovne faze tj. modela koji se međusobno razlikuju glede pravca i svrhe, pri čemu pravac govori o tome u kojoj je mjeri komunikacija jednosmjerna (monolog) ili dvosmjerna (dijalog), a svrha objašnjava funkciju odnosa s javnostima i definirana je po tome je li model asimetričan (organizacija istražuje publiku kako bi joj prilagodila komunikaciju, ali ne mijenja svoju inicijalnu poziciju) ili simetričan (gdje su obje strane podjednako spremne mijenjati svoje inicijalne pozicije i prilagođavati se stavovima druge strane) objašnjava Tafra-Vlahović (2015: 26).

Prvi model je model tiskovne agenture čiji je najznačajniji predstavnik Phineas T. Barnum (1810. - 1891.) kojeg kao praktičara najbolje opisuje njegov nadimak – Princ prijevare. On se koristi tiskovnom agenturom za oglašavanje i propagandu odnosno stvaranje publiciteta za svoj cirkus, nakon čega se tiskovna agentura sve više razvija, naročito u šoubiznisu. Prema Broom (2010) to sve pridonosi sve većem broju tiskovnih agenata čije djelovanje postaje sve bezobzirnije, a time i do zauzimanja neprijateljskog i nepovjerljivog stava prema profesiji odnosa s javnostima. Obzirom na pravac, ovaj model se može definirati kao jednosmjerna komunikacija od subjekta komunikacije (najčešće tiskovnog medija) prema javnosti, a svrha mu je isključivo stvaranje publiciteta.

Drugi model je model javnog informiranja koji također koristi novinare za komunikaciju širenjem točnih, međutim nerado i negativnih informacija. Najvažniji predstavnik ovog modela je Ivy Ledbetter Lee (1887. - 1934.) koji je značajno pridonio utemeljenju suvremene prakse uvođenjem brojnih tehnika i načela kojih se i današnji stručnjaci drže objavivši „Deklaraciju o načelima“. Smatrao je da javnost ne smije biti ignorirana niti obmanjivana: *„…Ukratko, naš je plan da iskreno i otvoreno, u ime poslovnih koncerna i javnih institucija, pružamo tisku i javnosti brze i točne informacije o predmetima čije je poznavanje javnosti vrijedno i zanimljivo.*“ (Broom,

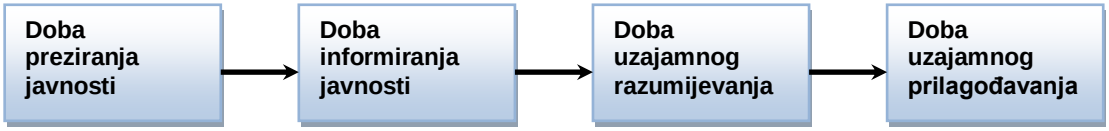
2010: 98). Značajka i ovog modela je jednosmjerna komunikacija i kao takav najpopularniji je oblik komunikacije u javnim institucijama gdje se javnosti informacije daju, ali se ne traže povratne informacije istraživanjem ili neformalnim metodama.

Treći model je dvosmjeran asimetrični model nastanak kojeg se veže uz Edwarda L. Bernaysa (1891. - 1995.), već ranije spomenutog kao autora prve knjige o odnosima s javnostima, zbog čega ga smatraju „ocem" odnosa s javnostima. Proučavanjem dotadašnjih knjiga o javnom mnijenju i razvojem metoda mjerenja javnog mišljenja, smatrao je da ljude moguće uvjeriti u nešto samo ako je to u njihovu interesu. Zbog oslanjanja na istraživanja javnog mišljenja, poštovanja povratne veze komuniciranja i prilagođavanja odnosa s javnostima reakcijama primatelja poruke, prema Tomić (2016), Bernaysov model komuniciranja naziva se dvosmjernim asimetričnim modelom. Asimetričan je radi toga što je javnost i dalje u podređenom položaju jer se njome manipulira, međutim za Bernaysa ta manipulacija je pozitivna tj. nazivao ju je „konstruiranje javnog prihvaćanja". Grunig (1982) kako je navedeno u radu Tomića (2016) u ovome modelu se gleda samo iz perspektive organizacije iz koje teku informacije, ali ne i u nju, niski troškovi i djelotvornost su važniji od inovacija, orijentiran je na elitizam i konzervatizam (pretpostavlja da je vodstvo najbolje upućeno u probleme, a promjene su nepoželjne), s naglaskom na hijerarhijski model organizacije. Takav model se i danas koristi u društvima konzervativnih vrijednosti, ali će ga prakticirati i liberalne organizacije kada je riječ o zastupanju njihovih interesa.

Četvrti model je dvosmjeran simetrični model koji se pojavljuje razvojem globalnih informacija sredinom 1960-tih godina od kada odnosi s javnostima postaju sve složeniji i važniji, a javni poslovi postaju najvažnijom zadaćom organizacija. Grunig je ovaj model na neki način imenovao normativnim modelom: ovo je model koji pokazuje kako bi odnosi s javnostima trebali izgledati profesionalni odnosi s javnostima – komunikacija je u njemu obostrana i ravnopravna, stručnjaci za odnose s javnostima imaju ulogu posrednika između organizacije i javnosti, a osnovni cilj je međusobno razumijevanje uz upotrebu dijaloga a ne uvjeravanja, zbog čega se ovaj model pokazao najmoralnijim i najučinkovitijim u praksi odnosa s javnostima. Nadalje, Grunig i Hunt (1984) su proveli *Studiju izvrsnosti* u kojoj su dokazali da

uspješne organizacije upotrebljavaju upravo ovaj model, iako ovisno o strukturi organizacije i okolišu, svaki od navedenih modela mogu biti uspješni, a na temelju čega je Murphy (1991) razvila model pomiješanih motiva izjednačivši ga s igrom čiste suradnje – organizacije pokušavaju zadovoljiti vlastite interese, istodobno pokušavajući pomoći javnostima da zadovolje svoje interese (Tafra-Vlahović, 2015).

Slika 1.



Vremenska crta povijesnog razvoja odnosa s javnostima
Izvor: Broom 2010: 92.

2.3. Važnost učinkovitosti odnosa s javnostima

Prema ranije navedenom modelu dvosmjerne simetrične komunikacije, nameće se najvažnija uloga odnosa s javnostima i u teoriji i u praksi, a to je komunikacija. Upravo su Grunigove teorije dokazale da je suština prakse odnosa s javnostima komunikacija organizacija i to na taj način da je se one neprestano prilagođavaju široj okolini ali i da budu spremne na promjenu u istoj mjeri u kojoj žele promijeniti druge (Gregory, 2011. navedeno u Tafra-Vlahović, 2015). Prema definiciji CIPR-e[8] *„... odnosi s javnostima odnose se na reputaciju – oni su rezultat onog što činite i kažete i što drugi kažu o vama.“* U tom smislu uloga im je potpora razvoju i održavanju međusobnih odnosa između organizacija i okoliša, na način da komunikacijom premošćuju granicu između tih sustava, čine organizacije otvorenima za prilagodbu i pritiske okoline. Nadalje, smatra Tafra-Vlahović (2015) model dvosmjernog simetričnog komuniciranja sugerira da bi se odnosi s javnostima morali definirati kao organizacijsko ponašanje, uz primjenu etičkih pretpostavki. Također Pearsonov model (1989) daje koncept etičkog učinka odnosa s javnostima u kojemu je ključni koncept za etičko donošenje odluka temeljen na dijalogu i također podržava Grunigovo stajalište da istinski odnosi s javnostima ne mogu biti ni

[8] Ovlašteni institut za odnose s javnošću (Chartered Institute of Public Relations - CIPR) utemeljen 1948. godine sa sjedištem u Londonu

ostvareni ako organizacija ne dođe do stupnja otvorenog dvosmjernog simetričnog komuniciranja i prilagođavanja promjenama.

Iz svega navedenog proizlazi da su osnovne dimenzije dobrog odnosa između organizacije i njezinih javnosti dvosmjerna komunikacija koja se temelji na povjerenju i interakciji. Međutim u današnje vrijeme sveprisutne komunikacije Internetom, dolazi do drugačijeg shvaćanja pojma odnosa s javnostima zbog promjena koje nisu bile tipične za tradicionalne medije - zbog dvosmjerne komunikacije i interaktivnog pristupa pruža se jednaka mogućnost za izražavanje mišljenja i sudjelovanja u raspravama. Pojavom digitalnih medija javlja se pojam konvergencije koji miče tradicionalne granice komunikacije – miješaju se medijske prakse i sposobnost javnosti da utječe na medijske sadržaje - javnosti su i potrošači i proizvođači sadržaja. U kontekstu navedenog i odnosi s javnostima, da bi bili učinkoviti, moraju se prilagođavati novim dinamičnim okolnostima. Da bi odnosi s javnostima bili profesija koja brine o ugledu i čiji je cilj postići razumijevanje i podršku javnosti te utjecati na javno mnijenje i upravljanje, Međunarodna udruga za odnose s javnošću[9] u rujnu 2019. objavila novu definiciju odnosa s javnostima koja odgovara vremenu u kojem živimo: *„Odnosi s javnošću praksa su upravljanja donošenjem odluka koja ima zadatak graditi odnose i interese između organizacija i njihovih javnosti dostavljajući informacije s pomoću komunikacijskih metoda koje su etične i kojima se može vjerovati. "*[10]

2.4. Općenito o etici

Povijest čovječanstva povezana je pitanjem etike – ona se bavi ispravnim ili pogrešnim, dobrim ili lošim ponašanjem i zadire u sve dijelove društvenog života. Danas se o njoj mnogo govori i piše, ističe se njena važnost u svim društvenim sustavima.

Pojam „etika" ima mnogo različitih definicija, a većina ljudi izjednačiti će ga s pojmom morala. Ta dva pojma i nije moguće razdvojiti, ali oni se razlikuju. Moral dolazi od latinske riječi *mos, moris* (način života, postupanje) i predstavlja konkretan oblik ljudske slobode ograničen pravilima ponašanja. Prema Krkač (2007) moral su

[9] IPRA (International Public Relations Association)
[10] https://www.ipra.org/member-services/pr-definition/ [28. 1. 2020.]

temeljni oblici ljudskog djelovanja koji se mogu okarakterizirati kao dobri i loši. Moral određuje način ponašanja u društvu, a društvo ga i stvara nepisanim pravilima koja se zasnivaju na običajima i općenito prihvaćenim vrijednostima, oblikuje se uvjetima života zajednice, kulturnom tradicijom i religijskim predodžbama.

Etika, s druge strane dolazi od grčke riječi *ethos* (običaj, karakter), ona je zapravo grana filozofije koja se bavi moralnom komponentom ljudskog života i obično se naziva filozofija morala zbog čega se izrazi etika i moral često koriste u istome kontekstu (Day, 2004: 19). Njome se održava shvaćanje društva o tome što jeste a što nije ispravno te razlika između dobra i zla i to je razlog zašto se često opisuje kao kodeks moralnog ponašanja – podrazumijeva procjenu i primjenu moralnih vrijednosti koje društvo ili kultura prihvaćaju kao svoje norme. Krkač (2007) navodi da su predmet etike moralna obilježja čovjekovog djelovanja i njegove osobnosti tj. predmet etike je moral odnosno skup osnovnih pravila ili načina ponašanja koje određeno društvo smatra dopustivim i dobrim. Nadalje smatra da etika ne obuhvaća samo razmišljanje o načelima dobrog djelovanje, nego i interpretaciju te primjenu tog načela, zbog čega se etika često naziva praktičnom filozofskom disciplinom. Dakle, čovjek kao razumno biće da bi mogao razborito prosuđivati mora birati između dobra i zla, mora biti slobodan i neovisan, a ne prihvaćati autoritete kojima se bi trebao podrediti, jer inače gubi odgovornost kao osnovni etički pojam. Ljudsko djelovanje da bi bilo etičko može biti određeno samo kategoričkim imperativom kojem je osnovno polazište sloboda.

Etika kao racionalni pokušaj pronalaženja razlike između dobra i zla, zahvaljujući različitim pristupima tom cilju, u osnovi se može podijeliti na:

a) deskriptivnu ili opisnu etiku koja nastoji opisati moralno ponašanje ljudi, moralna vjerovanja i vrijednosti. Ona se bavi onime što jeste, stanjem stvari i činjenica izbjegavajući pri tome donošenje normativnih sudova o tome kako se trebamo ponašati ili kakvi trebamo biti. Posebna vrsta deskriptivne etike je metatetika koja se bavi analizom sadržaja moralnih iskaza i prirode etike, istražuje značenje pojmova kao što su dobro, ispravno, pravda i poštenje, a funkcija joj je da definira te neodređene

pojmove i ponudi njihova značenja kako bi svi mogli donositi moralne odluke s ravnopravnih pozicija.

b) normativnu ili preskriptivnu etiku koja se ne bavi samo onim što jest nego i onim što bi trebalo biti, ona nastoji pronaći etičke temelje i na tim temeljima propisati kakvi bi ljudi trebali biti ili kako bi se trebali ponašati. Cilj je normativne etike da dobiveni moralni sustav vrijedi univerzalno, da je prihvatljiv za sve ljude. To je etika u užem smislu ili filozofska etika ili filozofija morala (Mladić i Krkač, 2007)
c) praktična (primijenjena) etika kao dio filozofije morala tj. normativne etike, prema Day (2004) koja se bavi rješavanjem problema, u njoj se spajaju saznanja izvedena iz metaetike i općih principa i pravila normativne etike da bi se rješavala etička pitanja u konkretnim slučajevima. Ona je veza između teorije i prakse, ona je osnova poslovne i profesionalne etike odnosno primjena etičkih načela i vrijednosti te moralnih dilema u poslovnom okruženju.

2.5. Teorije normativne etike

Bavljenje etikom seže u ranu ljudsku povijest, stare grčke i rimske civilizacije, moglo bi se reći da je ta znanost prisutna više od 2500 godina. Upravo stoga je polje etike vrlo raznoliko i složeno, postoji mnogo teorija o etici, a pojavom globalizacije, masovne komunikacije i digitalnih medija, javljaju se i nove teorije, međutim klasične filozofske teorije i danas imaju utjecaj na donošenje etičkih odluka i moralno rasuđivanje. U osnovi možemo razlikovati tri velike klasične teorije normativne etike koje racionalno nastoje opravdati svoja načela (Mladić i Krkač, 2007).

I. ETIKA VRLINA ILI ARETAIČKA TRADICIJA (grč. *arete* = vrlina) najstarija je etička tradicija koja započinje sa starogrčkim filozofima Sokratom, Platonom i Aristotelom koji je prvi sistematizirao etiku i dao joj naziv etika. U osnovi ona nastoji odgovoriti na pitanja „Kakav čovjek trebam biti?“ i što je ljudska izvrsnost, vrlina. U ovoj tradiciji važnije je „biti dobar“ nego „činiti dobro“, a budući da dobar čovjek mora ima dobre vrline, etičari moraju odlučiti koje bi to vrline bile.

Platon je primjerice kao kardinalne navodio mudrost, hrabrost, umjerenost i pravednost. Aristotel je mudrost zamijenio razboritošću, a općenito vrlinu definirao kao sredinu između krajnosti. Važno načelo Aristotelove etike je "zlatna sredina", rješenje problema vidio je kao odbacivanje obje krajnosti i odabirom onoga što se nalazi u zlatnoj sredini. Umjerenost je, dakle, vrijednost koja jamči etičko djelovanje. Veliku važnost na ljudske vrline ima moralni odgoj i razvijanje takvih karakternih osobina uz pretpostavku da se vrline mogu naučiti i da je moguće podučavanjem stvoriti dobrog čovjeka. Najveći problem ove tradicije je što ne postoji hijerarhijska lista koja bi određivala mjesto svake vrline, već je potrebno taj princip posuditi iz drugih etičkih teorija, što je stavlja u podređeni položaj, ne daje ni odgovor na neka od važnih moralnih pitanja (npr. pobačaj, eutanazija), a i sredina nije ista u svim ljudima i situacijama.

II. DEONTOLOŠKE TEORIJE (grč. *deon* = dužnost) smatra da postoji još nešto što moramo uzeti u obzir a što je važnije od toga kakvi smo (etike vrlina) i od samih posljedica djelovanja (posljedične etike) i tvrdi da smo neka djelovanja dužni činiti bez obzira na sve drugo. Tako se prema čovjeku uvijek trebamo odnositi kao prema cilju, a nikada ga koristiti kao sredstvo za ostvarivanje cilja. Također deontološke teorije daju popis vrsta djelovanja koje je zabranjeno činiti kao što su „Ne ubij!“, „Ne ukradi!“, „Poštuj!“, dakle drže da su neka djelovanja zla po sebi pa ih ne smijemo činiti bez obzira što bi proizvele dobre posljedice. I obrnuto, uvijek smo dužni činiti neka djela bez obzira na zle posljedice (npr. održati dano obećanje). Dok etika vrlina traži listu vrlina, deontologija traži moralni zakon tj. listu djelovanja koja čovjek treba ili ne smije činiti. Najpoznatija deontološka teorija je ona Immanuela Kanta koja ima svoj najbolji izraz u kategoričkom imperativu: „*Djeluj tako da čovječanstvo, kako u tvojoj osobi tako i u osobi svakoga drugoga, uvijek istodobno koristiš kao svrhu, nikad samo kao sredstvo*.“ Negativna je strana deontološke teorije mogućnost sukoba dužnosti i moguće neprihvatljive posljedice, kao i preveliki formalizam.

III. TELEOLOŠKE TEORIJE (grč. *telos* = svrha) govori da ako postoji samo jedan kriterij određivanja što je ispravno ili neispravno djelovanje onda je taj kriterij

posljedica (svrha) djelovanja. Prema njemu djelovanje je ispravno ukoliko su njegove posljedice dobre tj. ukoliko povećavaju količinu dobra. Ova teorija se još naziva prema tome i posljedična teorija ili konzekvencijalizam. Unutar te teorija najpoznatija teorija je UTILITARIZAM (dobro=korisno=sreća) čiji začetnici Jeremy Bentham i John Stuart Mill. Zajednički im je princip korisnosti kojeg je formulirao Bentham: *„Princip korisnosti je princip koji odobrava ili ne odobrava svako djelovanje, prema sklonosti koju (to djelovanje) pokazuje s obzirom na povećanje ili umanjivanje sreće dionika čiju su interesi u pitanju.“* Negativna je strana konzekvencijalizma ta što bi, ako je posljedica glavno mjerilo; cilj opravdavao svako sredstvo što je suprotno našim intuicijama o moralnosti (npr. krađa i poštena zarada bi imale istu moralnu vrijednost ukoliko je ostvarena količina novaca ista).

Zašto je važno iznijeti barem ove osnovne teorije etike? Zato što je razumijevanje etičke situacije, uz kritičko razmišljanje, neophodno za kvalitetno moralno rasuđivanje kao sistematskom pristupu donošenja etičkih odluka kako u poslovnom okruženju tj. kao dio profesije tako i u svakodnevnom životu. Jer, u većini slučajeva etika je uvijek rezultat pojedinačne odnosno osobne odluke, koju u složenom svijetu globalizacije danas nije lako i jednostavno donijeti.

2.6. Profesionalizam i etika u odnosima s javnostima

U odnosima s javnostima kao i u drugim strukama, stvar je u tome na koji način i s kojim ciljem joj pristupaju oni koji se njima bave. Važno je stoga definirati, a i pridržavati se, odgovarajućih profesionalnih i etičkih okvira. Profesionalizacijom se institucionaliziraju najbolje prakse i uspostavljaju standardi kvalitete.

Pokazatelji profesionalnog statusa odnosa s javnostima kao profesije uključuju:

1. specijaliziranu obrazovnu pripremu kojom se stječu jedinstvena znanja i umijeća kroz profesionalno obrazovanje u nastavnim programima iz odnosa s javnostima za stjecanje akademskih stupnjeva, uz zahtjev da i nakon završetka djelatnici stalno budu u tijeku s razvojem struke kroz doživotno

učenje koje je potrebno da bi se klijentima pružale aktualne i kompetentne usluge;

2. znanje temeljeno na teoriji i razvijeno kroz istraživanja jer siguran znak napredovanja prema profesionalnom statusu je stalna potražnja za istraživanjem i kritičkim propitivanjem uhodanih uvjerenja koja praksu dalje usmjeravaju;
3. autonomiju u praksi i prihvaćanje osobne odgovornosti od strane djelatnika jer se odnose s javnostima konačno ocjenjuje po njihovom učinku na društvo;
4. priznavanje djelatnosti kao jedinstvene i bitne službe;
5. etičke kodekse kao osnovnih zahtjev koji se postavlja profesiji u vidu poštovanja skupa profesionalnih normi i mjerila uspješnosti. Prihvaćanje etičkih kodeksa ne donosi automatski moralnost u neki poziv, ali posjedovanje takvi kodeksa odražava iskrenu želju da se povise etički standardi prakse i da se stvore kriteriji za usmjeravanje i prosuđivanje individualnog ponašanja djelatnika. (Broom, 2010)

Kod profesionalnog obavljanja profesije naglasak je na profesionalnoj etici, a etično je ono ponašanje u kojem su postupci u skladu s moralnim normama društva. Kao što je već ranije rečeno, kada je riječ o primjeni moralnih pravila u praksi neke profesije riječ je o primijenjenoj etici u ovome slučaju odnosa s javnostima. Iako su metode današnjih odnosa s javnostima razvijene još tijekom prošlog stoljeća i udareni temelji etike već kod dvojice utemeljitelja Edwarda L Bernaysa i Ivya Ledbetera Leea, etika odnosa s javnostima su relativno novo područje proučavanja i tek je nedavno razvijeno nekoliko teorija etike i odgovarajućih modela donošenja odluka. Haramija (2009) ih u svom radu navodi četiri, a svaka od njih pruža različito opravdanje i navodi različite zahtjeve za etičku praksu odnosa s javnostima:

I) Teorija odgovornog zagovaranja (*Responsible Advocacy*) – je teorija autora Fitzpatrick i Gauthier (2001) koja smatra kako je najbolji način provedbe etike u odnosima s javnostima kroz ideal profesionalne odgovornosti. Najvažnije odrednice ove teorije su:

- da su djelatnicima neophodne etičke odrednice kako bi uskladili svoju konfliktnu ulogu profesionalnih zagovaratelja i društvene savjesti;
- djelatnici odnosa s javnostima najbolje služe društvu služeći posebnim interesa svojih klijenata ili poslodavaca;
- prvenstvena lojalnost mora biti ona prema klijentu, ali moraju uzeti u obzir i stavove sudionika tj. svih onih koji osjećaju posljedice aktivnosti koje rade.

II) Pristup prosvijećenog samo-interesa *(Enlighthened Self Interest Baseline)* – koji se po svojoj autorici naziva još i Bakerovim (1999) modelom. Ona predlaže prosvijećeni samo-interes kao temelj opravdanja persuazivnih komunikacijskih aktivnosti uz ključnu misao vodilju: *„Poslu ide dobro kad čini dobro."* U ovome modelu koristi se mogućnost zarade kao temelj opravdanja i potrebe za etičkim djelovanjem, pa smatraju da tvrtke koje se ponašaju etički stječu kompetetivnu prednost i poštovanije su na tržištu, kratkoročna investicija u etičko poštovanje stječe dugoročnu korist. Međutim, protivnici modela tvrde da samo-interes ne može biti suštinska vrijednost programa etike u odnosima s javnostima jer se tada ustvari ignorira interes publike kojoj se obraća. Pokretač etičkog djelovanja može biti osjećaj dužnosti ili koristi za druge, a ne za sebe u čemu vide sebični interes.

III) Model dvosmjerne komunikacije *(Two-way Communication Model)* – je model Jamesa Gruniga (2000), kojeg smo već opisali i spominjali, a koji govori o dvosmjernoj komunikaciji kao najboljem načinu postizanja etičkih odluka. Svoju teoriju temelji na suradnji i zajedničkom radu s drugima kao ključnu vrijednost u etičkim odlukama, procesu dijaloga s različitim ljudima koji dopušta i slušanje i raspravljanje u kojem, iako svatko neće dobiti što želi dijalog će dovesti do najetičnijeg rezultata. Ovaj pristup zahtjeva od djelatnika da balansiraju svoju ulogu zagovaratelja svog klijenta i ulogu društvene savjesti. Protivnici modelu zamjeraju što se ne zna do koje granice bi trebalo savjetovati klijente ili poslodavce da izađu u sustret potrebama drugih, dok ga neki kritičari čak smatraju idealističkim, čak utopističkim modelom.

IV) Model odvjetnik/suparnik *(Attorney/Adversary Model)* - još se po autorima naziva Barneyev i Blackov model koji pokušavaju usporediti odvjetnike i djelatnike

odnosa s javnostima, prema njima su te profesije slične – sugeriraju kako nema obaveze za njih uzeti u obzir interes javnosti ili bilo koji stav drugih, pretpostavljaju kako je kontraargument posao nekog drugog, a djelatnici odnosa s javnostima trebaju pri donošenju odluka uzimati u obzir samo stajalište svojih klijenata. Protivnici ovom pristupu navode da odvjetnici obavljaju ipak svoju djelatnost na sudovima gdje postoji jednakopravnost i zatupljenost stranka, dok u odnosima s javnostima djelatnici djeluju tek pred sudom javnosti i ne smiju zanemariti javni interes pri donošenju odluka.

Ova četiri modela bi se mogla svesti zapravo na dva glavna pristupa - pristup dijaloga i pristup zagovaranja. Habermas (1984) kako je navedeno u radu Haramije (2009) objašnjava da jedino dijalog smatra etičkim jer daje šansu svim stranama da raspravom dođu do istine ili do onoga s čime se sve strane mogu složiti. Za razliku od dijaloga zagovaranje je jednostrano i predstavlja samo argumente klijenata ili poslodavaca jer zagovaratelj može, ali i ne mora iskazivati istinu. Nasuprot njemu, oni koji podržavaju zagovaranje vjeruju kako jedino sama organizacija može definirati činjenice vezane za neko pitanje i uvjeriti publiku da razumije ili se složi s njihovom interpretacijom. Također sa stavom Habermasa, slažu se i Cutlip i Center (2010) i smatraju da jednosmjerna koncepcija odnosa s javnostima u potpunosti počiva na propagandnoj i persuazivnoj komunikaciji, i to u formi publiciteta, dok dvosmjerna naglašava komunikacijsku razmjenu, reciprocitet i obostrano razumijevanje.

Iz svega navedenog moglo bi se zaključiti da je u praksi odnosa s javnostima prisutno mnogo etičkih dilema koje djelatnici moraju biti spremni ocjenjivati. Važnu ulogu u promicanju etičkog i moralnog djelovanja na odnose s javnostima imaju strukovne udruge. Broom (2010) tvrdi kako profesionalne udruge moraju biti čuvari javnog dobra i moralni agenti jer ispravno vladanje stručnjaka podrazumijeva dobrobit društva, a u tome im pomažu etički kodeksi koji s jedne strane predstavljaju alat kojim se regulira i osigurava odgovornost, a s druge strane predstavljaju svojevrstan oblik cenzure. Širom svijeta stručnjaci za odnose s javnostima imaju svoje strukovne udruge, od kojih su najpoznatije Američko društvo za odnose s javnošću (*Public Relations Society of America* – PRSA), Međunarodna udruga poslovnih komunikatora (*International Association of Business Communicators* -

IABC), Ovlašteni institut za odnose s javnošću (*Chartered Institute of Public Relations* – CIPR), i hrvatska također ima svoju Hrvatsku udrugu za odnose s javnošću (HUOJ), koje donose svoje etičke kodekse na sličnim načelima i vrijednostima za koje vjeruju da se „*...pravedna društva rukovode dubokim poštovanjem ljudskih prava ii vladavine zakona, da je o etici, kriterijima odlučivanja što je ispravno, a što pogrešno, moguće postići suglasnost među članovima organizacije...*“ (iz predgovora etičkog kodeksa IABC-a, Broom, 2010: 121).

Također, Etički kodeks PRSA-e[11] navodi 6 profesionalnih vrijednosti kojih bi se trebalo pridržavati, a to su:

- zagovaranje;
- poštenje;
- stručnost;
- neovisnost;
- lojalnost;
- pravednost.

Danas, u doba masovnog komuniciranja i globalizacije, etičnost postaje sve više najvažnijim pitanjem budućnosti međuljudskih odnosa, a etika temeljnom znanošću i nužnim uvjetom bilo koje praktične djelatnosti. Odgovornost onih koji se bave odnosima s javnostima mora se vidjeti u savjesnom i odgovornom postupanju prema okolini s kojom su u interakciji, prema poslodavcima koje zastupaju, prema drugim djelatnicima koji se također bave odnosima s javnostima kao i prema društvu na koje djeluju.

2.7. Područna (regionalna) samouprava

Skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove čini javnu upravu. Javni su poslovi oni koji se obavljaju u interesu regionalne, lokalne ili nacionalne političke zajednice te su kao takvi određeni propisom. Javna uprava obuhvaća tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe

[11] dostupno na https://www.prsa.org/docs/default-source/about/ethics/prsa_code_of_ethics.pdf?sfvrsn=c9b66a6b_2

koje imaju javnopravne ovlasti (javnopravna tijela). Hrvatski sabor donio je 2015. strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine kojom je javna uprava definirana kao jedno od strateški važnih područja, a njenu modernizaciju u smislu pružanja brzih i pouzdanih javnih usluga nužnu za poticanje poduzetničke okoline i osiguranja boljeg životnog standarda svih građana.

Područna samouprava i lokalna uprava oblik su diobe vlasti po teritorijalnom načelu koji bi trebao osigurati ostvarivanje demokratskih političkih vrijednosti kao i socijalnih vrijednosti. Međunarodnopravni temelj lokalne samouprave je Europska povelja o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe iz 1985. Povelja definira lokalnu samoupravu kao pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva reguliraju bitnim dijelom dio javnih poslova.[12] Danas lokalna i područna samouprava u Republici Hrvatskoj predstavlja organizaciju vlasti i upravljanja na lokalnoj i područnoj (razini radi autonomnog organiziranja i rukovođenja javnim poslovima koji su od lokalnog i područnog značaja). Sukladno zakonu jedinice lokalne i područne samouprave samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svoga djelokruga u skladu s Ustavom i zakonskim propisima.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuju se jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad. Zakonom[13] je određeno da su u RH jedinice lokalne uprave općine i gradovi, a regionalne samouprave županije, pri čemu je županija definirana jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa. Zakon je također odredio djelokrug poslova koje županije u svom djelokrugu obavljaju, a osobito one koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Europska komisija ocijenila je hrvatsku javnu upravu nezadovoljavajućom, što je

[12] članak 3. Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi
[13] članak 3. i 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

posljedica i regionalnih razlika, koje se ogledaju u velikoj razlici između financijski i administrativno jakih odnosno slabih lokalnih jedinica. 2019. s ciljem modernizacija javne uprave, pa tako i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, donijet je novi *Zakon o sustavu državne uprave* kojim je propisano da se dio poslova državne uprave koje su do sada obavljali uredi državne uprave u županijama, kao tijela državne uprave, povjerit županijama čime se još dodatno povećao djelokrug njihovih poslova.

Svrha lokalne uprave i područne samouprave prije svega je decentralizacija vlasti – ograničiti koncentraciju vlasti na središnjoj razini, potaknuti šire sudjelovanje javnosti i uključivanje u vlast, približiti vlast građanima, potaknuti gospodarski društveni razvoj temeljen na lokalnom znanju i vještinama, poboljšati rad službi većom osjetljivošću za lokalne potrebe te poticati jednakost usmjeravajući se na najpotrebitije skupine. Druga bitna dimenzija je potreba promjene ponašanja službenika u njihovu pristupu radu nastojanjem da ispune očekivanja javnosti naglašavanjem orijentacije na građane, korisnike javnih službi i porezne obveznike čije zadovoljstvo je zapravo konačni cilj rada jedinica javne uprave. Iz navedenog proizlazi da su građani i rješavanje njihovih potreba najvažniji faktor lokalne uprave i područne samouprave. Načela koja bi uvažavala građane kao sudionike u direktnom odlučivanju i davanju punog doprinosa u podjeli odgovornosti s politički izabranim predstavnicima u tijelima područne samouprave i transformiranju pružanja javnih usluga su **konzultacije** (građane je potrebno konzultirati o razini i kvaliteti usluga koje dobivaju i mora im biti dana mogućnost izbora o uslugama koje se nude), **standardi usluga** (građanima je reći koju razinu kvalitete mogu dobiti tako da znaju što očekivati), **informacije** (građanima je potrebno dati precizne i točne informacije o uslugama na koje imaju pravo), **otvorenost i transparentnost** (građani trebaju biti upoznati s time kako funkcioniraju službe za pružanje usluga, koliko koštaju i tko je za što zadužen, Perko Šeparović, 2006).

Zadovoljstvo građana (korisnika) radom tijela jedinica javne uprave će rasti ako su im na raspolaganju informacije o vrstama, procedurama ili troškovima javnih usluga, kao i primjenom mehanizama za poticanje građana da sudjeluju u procesima odlučivanja, omogućavanje građanima, proaktivnom i kvalitetnom dvosmjernom

komunikacijom sudjelovanje u procesima planiranja i oblikovanja uslugama prema njihovim potrebama, osnovni je uvjet za partnerstvo javne uprave i građana.

2.8. Odnosi s javnostima u tijelima područne uprave

Svrha poslova s javnostima u stvarnosti odgovara svrsi demokracije – učinkoviti demokratski sustavi koriste veliki protok točnih informacija, koji se temelji na uzajamnom razumijevanju i neprekidnoj dvosmjernoj komunikaciji, da bi sa svojim biračima održavali odnos osjetljivosti za njihove potrebe, smatra Broom (2010).

Posrednik u prijenosu informacija u tom kanalu između političkih tijela, u ovome kontekstu jedinica područne samouprave, i građana su mediji, a odnosi s javnostima najvažniji alat koji može doprinijeti razvoju tih odnosa. Formiranje i razvijanje službi odnosa s javnostima kao zasebne funkcije upravljanja i zapošljavanje stručnjaka za odnose s javnostima u obavljanju državnih poslova s javnostima, bez obzira na razinu vlasti, ima više ciljeva:

1. Informiranje građana o aktivnostima ustanova;
2. Osiguravanje aktivne suradnje u programima koji se provode (npr. zdravstvene kampanje) kao i pokoravanje regulatornim programima (npr. provođenje izvlaštenja zemljišta);
3. Poticanje potpore građana prihvaćenoj politici i programima;
4. Služenje državnim službenicima kao odvjetnika javnosti – prenošenjem javnog mnijenja donositeljima odluka, upravljanjem javnim pitanjima unutar tijela uprave i poticanjem javne dostupnosti dužnosnika;
5. Unutarnje upravljanje informacijama – pripremanje biltena fokusiranih na tijelo uprave, oglasnih ploča i sadržaja za zaposlenike;
6. Olakšavanje odnosa s medijima – održavanjem veze s lokalnim tiskom, ulogom prenositelja svih medijskih pitanja i stalno informiranje medija o upravnom tijelu, njegovoj praksi i politici;
7. Gradnja zajednice i nacije – korištenjem kampanja i drugih programa od javnog interesa kojima je pokrovitelj država ili tijelo na nižoj razini i

promicanjem raznovrsnih socijalnih ili razvojnih programa (Broom, 2010: 407).

U komunikaciji lokalne i područne uprave vrlo je važno da komunikacija bude informativna, a ne persuazivna jer se uvjeravanje doživljava kao pružanje informacija koje se mogu identificirati sa stavovima neke političke stranke, smatra Tomić (2016), pa bi iz navedenog razloga, lokalne i područne jedince trebale imati jasne ciljeve o tome što žele postići u smislu odnosa s javnostima – jasnu komunikacijsku strategiju i ciljeve. Međutim, čak i iskustva u razvijenim zemljama pokazuju da lokalna samouprava pati od nedovoljnog znanja javnosti o njoj, ne samo o ulozi političara nego i o tome što se radi na lokalnoj razini. Da bi jedinice uprave pokazale vlastitu odgovornost prema građanima, morale bi napraviti pomak od pasivnog davanja informacija prema angažiranju zajednice gdje se građane otvoreno potiče da iskažu vlastito mišljenje o društvenim pitanjima. Tada bi uloga odnosa s javnostima u lokalnoj samoupravi bila jasna: *„Dobra komunikacija ima središnju ulogu u vođenju zajednice i pružanju usluga lokalnom stanovništvu.“* (Yeomans, 2006. prema Tomić, 2016), a službe odnosa s javnostima morale bi se sastojati od više ljudi. Protok informacija se odvija na mnogobrojne načine, ali svima je cilj informirati građane. Među komunikacijskim alatima mogu se koristiti brošure, plasiranje uspješnih priča na nacionalnu razinu, izravna pošta, sajmovi, specijalni događaji, informacijski punktovi za komunikaciju licem u lice, ali svakako najvažniju komunikacijsku ulogu u odnosima s javnostima jedinica područne uprave imaju mediji. Posrednik su u stvaranju javnog mišljenja, definiraju dnevni red javnih rasprava, usmjeravaju pozornost na određene teme, a pomažu i u tumačenju potreba lokalne zajednice, prenošenju informacija regionalne uprave u skladu s pravnim zahtjevima i propisima, predstavljaju izvor informacija o održavanju događaja. Bez obzira na veličinu i financijske mogućnosti jedinice, potrebno je održavati učinkovite odnose s predstavnicima medija kroz komunikaciju i sa službenim glasnogovornikom i s timom osoba zaduženih za odnose s medijima. S aspekta medija i svaki službenik može biti izvor informacija, stoga bi jedinice morale sa svim službenicima definirati upute za odgovaranje na različite vrste upita i načina

odgovora te koje informacije se mogu i trebaju prenijeti javnosti, a koje ne sukladno Zakon o pravu na pristup informacijama.[14]

Također, ništa manje nije važna funkcija unutarnjeg upravljanja informacijama. Unutarnji odnosi znače uspostavljanje i održavanje odnosa sa svim javnostima unutar organizacije, u ovome kontekstu jedinice područne samouprave, jer najvažnija javnost organizacije su uvijek zaposlenici pri čemu je ključna interna informacija koja predstavlja sustav organizacijski upravljane komunikacije gdje se zaposlenici smatraju najvažnijom ciljnom javnosti (Tomić, 2016). Iako je takvo komuniciranje uobičajeno u organizacijama, u državnim, lokalnim i područnima ono poprima osobitu važnost zbog dva ključna razloga: prvo zbog gotovo trenutačnog javnog širenja neke izjave, akcije ili političkog proglasa organizacije, presudno je da svi budu svjesni postojećih pitanja i budu upućeni u njih, a drugo glasine ili poluistine mogu biti razorne ili kontraproduktivne u službeničkom sustavu. Službenici bi morali biti upoznati s politikama, praksom i predloženim promjenama, morali bi biti obaviješteni o zbivanjima u jedinici uprave, i to ne stoga jer bi mogli dobiti upit od medija (to je u nadležnosti službenika za odnose s javnostima) nego stoga jer rade u javnoj domeni pa mogu bolje odgovarati na zahtjev ili probleme javnosti ako su u tijeku s aktualnim pitanjima – njihovo poznavanje problematike dovodi do trenutačnog širenja ključnih poruka izravno korisnicima ili zainteresiranima. S druge strane, pravodobne informacije, pokretane s vrha smanjuju glasine i tjeskobe povezane s nerazumijevanjem aktualne situacije – stvaraju glasnogovornike koji javnosti objašnjavaju politike ili akcije „vlastitim riječima“ (Broom, 2010).

2.9. Etika odnosa s javnostima u tijelima uprave

Etički izazovi s kojima se suočavaju oni koji rade u upravnim tijelima na svim razinama vlasti, možda su složeniji od onih u bilo kojoj drugoj sferi. Tu se često javljaju etička pitanja oko sukoba vrijednosti između javnosti (birača) i upravnih tijela, zbog provođenja politika i ciljeva vladajućih struktura. Upravna tijela uvijek bi trebala biti odgovorna prvenstveno javnostima, trebala bi voditi dijalog s građanima

[14] Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN br. 25/13. i 85/15.) uređuje se pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija koje posjeduju tijela javne vlasti

čije potrebe moraju biti zadovoljene i promicati etičku praksu odnosa s javnostima kako ne bi prerasla u propagandu.

Službenici zaposleni u službama u odnosima s javnostima u tijelima područne samouprave podliježu dvostrukim etičkim pravilima. S jedne strane moraju se pridržavati etičkih kodeksa koje su od 2011. godine počele donositi jedinice lokalne i područne samouprave, potaknute Etičkim kodeksom državnih službenika Vlade RH (koji nije bio obvezatan za lokalne i područne službenike), a s druge kao osobe koje obavljaju profesiju odnosa s javnostima trebali bi se pridržavati etičkih kodeksa strukovnih udruga. Internim etičkim kodeksima uređuju se pravila dobra ponašanja službenika prema građanima i u međusobnim odnosima službenika, zaštita osobnog ugleda i ugleda službe kao i javni nastupi službenika kod kojih je osobito važno da postoji definirani načini i procedure davanja informacija koje se rabe kada službenik komunicira s medijima kao privatna osoba pri čemu je vrlo važno naglasiti da ne govori u ime jedinice uprave, već u svoje osobno ime (Tomić, 2016).

Kao osobe koje obavljaju profesiju odnosa s javnostima u upravnim tijelima trebali bi postupati sukladno smjernicama strukovne Hrvatske udruge za odnose s javnošću[15] koja je donijela smjernice o statusu odnosa s javnostima u tijelima državne uprave, lokalne uprave i područne samouprave, u kojima se zalažu za profesionalnost službenika koji se bave odnosima s javnošću i čiji je osnovni posao komuniciranje aktivnosti i programa tijela i javnih politika, njihovu neovisnost u radu bez obzira na to koja je politička stranka na vlasti, usmjerenost na komuniciranje rada i rezultata, a ne na osobnu promociju dužnosnika, pri čemu bi se i tijela uprave kroz jasne procedure pri odabiru trebala birati akademski obrazovane stručnjake koji raspolažu nužnim znanjima i vještinama.

[15] HUOJ - strukovna udruga koja okuplja stručnjake u odnosima s javnošću i druge komunikacijske stručnjake s ciljem izobrazbe, stručnoga usavršavanja i informiranja svojih članova te s ciljem unapređenja standarda struke odnosa s javnošću i njezina ugleda među općom javnosti te među ključnim javnostima osnovana1994. godine i jedina je strukovna udruga za odnose s javnošću u Republici Hrvatskoj

3. PRAKSA ODNOSA S JAVNOSTIMA U JEDINICAMA PODRUČNE SAMOUPRAVE

Institucije moraju djelovati ne samo kao regulatorna tijela, već i kao tijela otvorena za suradnju s građanima, jer učinkovitost provedbe politika snažno ovisi o komunikaciji između svih dionika uključenih u njezinu provedbu i onih koji od njih imaju koristi. Iako se na prvi pogled čini da se odnosima s javnostima u institucijama javne uprave pridaje velika pažnja, budući da gotovo sve organizacije imaju glasnogovornike odnosno osobe zadužene za poslove odnosa s javnostima, u praksi se često dešava da građani zapravo ne raspolažu cjelovitim informacije o važnim problemima i pitanjima. Za obavljanje poslova javnih poslova koji su u interesu svih građana. Skoko (2009) je pojasnio pojam odnosa s javnostima kao zasebnu funkciju upravljanja koja pomaže uspostavljanju i održavanju uzajamne komunikacije, razumijevanja i suradnje između tijela javne vlasti i građana, pri čemu su jedine dvije raspoložive metode istraživanja i valjana etička komunikacija. Glavni akteri u tom procesu su uz građane i predstavnike vlasti, mediji koji trebaju imati slobodan pristup informacijama te biti objektivni i kritični u svom radu.

Hrvatska udruga za odnose s javnošću[16], u svojim smjernicama za državnu, lokalnu i samoupravnu razinu vlasti, preporuča osiguravanje najmanje jednog stručnjaka za odnose s javnošću u tijelIma javne uprave čiji je isključivi opis posla upravljanje komunikacijom prema vanjskim javnostima na dnevnoj bazi, osobito je važno da oni prođu selekcijske procese u javnoj upravi kojima se, kroz jasne procedure, odabiru stručnjaci za odnose s javnostima koji raspolažu nužnim znanjima i vještinama. Sukladno dobroj komunikacijskoj praksi u Europskoj uniji potrebna znanja i vještine iz područja odnosa s javnošću uključuju: strateško upravljanje i planiranje komunikacijskim programima, komunikacijsko savjetovanje i krizno komuniciranje, upravljanje odnosima s medijima i vještine pisanja, izgradnja odnosa s ciljnim javnostima uključujući i javno zagovaranje, znanje o provođenju istraživanja i evaluacije programa, vještine upravljanja procesima i timovima, upravljanje ugledom organizacije i upravljanje događanjima, zalažu se za redovitu, dvosmjernu, odgovornu, jasnu, pravovremenu i cjelovitu komunikaciju s građanima i drugim javnostima.

[16] Preporuke HUOJ Vladi RH

S druge strane, bi se komunikacija tijela javne uprave probila kroz medije i poruke s kojima se građani suočavaju te djelotvorno koristila resurse, tijela moraju imati jasne ciljeve o tome što žele postići u smislu odnosa s javnostima – moraju imati jasnu komunikacijsku strategiju i ciljeve od kojih neki mogu uključivati podizanje svijesti o vlastitim politikama na izravno poticanje građana da učine nešto u svojoj sredini (Yeomans, 2006. prema Tomić, 2016). Nadalje, službenici za odnose s javnostima u tijelima područne samouprave u svome poslu susreću sa različitim javnostima, pri čemu je javnost svaka skupina građana koja ima aktivan stav i mišljenje o općim pitanjima uređenja, razvoja i života zajednice i koja sudjeluje u sferi javne i političke aktivnosti (Tomić, 2016), a komuniciranje sa svakom od njih traži različita znanja i tehnike odnosa s javnostima. I **interna** (izvršno vodstvo, pročelnici, službenici, namještenici) i **eksterna** javnost (građani, interesne skupine, mediji, političke stranke, državna uprava, vijećnici županijske skupštine, druge jedinice lokalne samouprave, lobističke grupe, znanstvene institucije, sindikati, financijske institucije) imaju podjednaku važnost u komunikaciji jedinice. Obzirom na razvoj tehnologija, informativno-komunikacijski proces doživljava stalne promjene, što nameće potrebu stalnog obrazovanje i usavršavanje profesionalnih djelatnika, stoga u nastavku slijedi organizacija postojećih službi odnosa s javnostima u jedinicama područne samouprave u Republici Hrvatskoj.

3.1. Organizacija službi odnosa s javnostima u jedinicama područne uprave u Republici Hrvatskoj

Jedan od prvih preduvjeta za uspješno komuniciranje jedinice regionalne samouprave s građanima, a ujedno i jedan od normativno-pravnih akata županije trebala bi biti strategija komuniciranja s javnostima. Strategija je ukupan pristup programu ili kampanji i posvećena je detaljima koji su vidljivi u analizi dostupnih informacija. Strategiju ne treba poistovjećivati s ciljevima i treba biti prije taktike (Gregory, 2006). Dakle, cilj, zatim strategija i na kraju taktika, a primarni kriteriji po kojima se vrednuju nacrti strategija komuniciranja tijela lokalne samouprave s javnostima su:

1. Građani - njihovo informiranje, inicijative njihovog uključivanja u demokratske procese, precizno definiranje segmenata javnosti, vlastite animacijsko-komunikacijske akcije;

2. Infocentar i služba odnosa s javnostima - formiranje službe, primjena vizualnih konstanti (grb na svim materijalima, identifikacijske kartice zaposlenih, oznake na vratima, vodič kroz službe sa fotografijama odgovornih i brojevima, definiran i istaknut središnji prezentacijski /identifikacijski/ akcijski slogan tijela;

3. Vlastiti mediji - leci, bilteni, časopisi, javni nastupi i tribine službenika i župana, javne tematske konferencije, okrugli stolovi i njihova komunikacijska potpora;

4. Vanjski mediji - uređen popis svih medija, novinara, urednika i agencijskih dopisnika, stalne rubrike/emisije u lokalnim, regionalnim i nacionalnim medijima, kroz koje tijelo komunicira sa svojim građanima i drugim ciljnim javnostima, interaktivan i permanentan kontakt sa svim medijima/konkretnim osobama, koje medijski prate ili ih tijela animiraju da prate djelatnosti i akcije;

5. Definirani odnosi s konkretnim segmentima javnosti - nevladine organizacije i institucije civilnog društva, domaći i inozemni gospodarstvenici, investitori (postojeći i ciljani), organizacije međunarodne zajednice, više administrativno-političke instance;

6. Konkretni ne medijski projekti (ekonomija, ekologija, kultura, religija, obrazovanje, sport, razvoj civilnog društva) koje treba popratiti zahtjevnijom informacijsko-komunikacijsko-promotivnom kampanjom.

7. Unutarnji odnosi – koji znače uspostavljanje i održavanje odnosa sa svim javnostima unutar organizacije i to komunikacijom u kojoj se utječe na znanje, stavove i ponašanje zaposlenika, planiranom uporabom raznih tehnika komunikacije - licem u lice, sastanci na svim razinama, tiskana komunikacija, intranet, elektronička pošta i sl. (Martinović, 2014)

U razvijenim zemljama svaka lokalna samouprava ima najmanje jednog službenika za odnose s javnostima, a često postoje i komunikacijski timovi od više ljudi koji uključuju odnose s medijima, internu komunikaciju, marketinšku komunikaciju, održavanje internetskih stranica, grafički dizajn i slično. U našim jedinicama lokalne i područne samouprave također se zapošljava sve više stručnjaka

na ta radna mjesta, ali često nemaju samostalnost u odlučivanju pa postaju glasnogovornici ili savjetnici za komuniciranje, a komunikacija se kao način uključivanja javnog mnijenja u donošenje odluka najčešće ostvaruje preko medija, dok u razvijenim zemljama obavljaju znatno složenije poslove i imaju veću odgovornost (Tomić, 2016). Modeli upravljanja odnosima s javnošću ovise o stupnju profesionalizacije i ozbiljnosti pristupa pojedinih lokalnih sredina, a korištenje novih medija koji su općenito preokrenuli jednosmjernu komunikaciju u interakcijsku, morali bi znatno poboljšati komunikaciju područne samouprave i lokalne zajednice – korištenje Interneta u znatnoj mjeri može pridonijeti transparentnosti, odgovornosti ustanova, te njihovoj osjetljivosti za druge, kao i promicanju uključivanja građana, a moguće je za komunikaciju korištenje mnogih alata novih medija (društvene mreže, blogove, internet forumi, Youtube i sl.)

U nastavku je prikaz stanja prema ranije navedenim kriterijima (strategije, modela i alata) službi odnosa s javnostima postojećih dvadeset županija[17] i Grad Zagreb, i to analizom funkcionalnosti službenih mrežnih stranice, kao najpristupačnijeg alata komunikacije danas, svih jedinica lokalne samouprave. Kao indikatori učinkovitosti komunikacije, analizirani su sadržaji i osnovne rubrike naslovne stranice odnosno broj i vrsta kategorija, razina informativnosti i ažurnosti mrežne stranice, zatim uporaba alata novih medija i interaktivnost tijela lokalne uprave s građanima (*online* ankete, internet forume, e-mail, društvene mreže, YouTube…). Analiza mrežnih stranica je provedena u veljači 2020. godine.

Prema ažuriranosti svakodnevnim informacijama i novostima, stranice se mogu podijeliti u dvije skupine i to: stranice sa svakodnevnim ažuriranjem (10 županija) i stranice s ažuriranjem od dan pa čak i do tjedan dana ranije (10 županije i Grad Zagreb), a vijesti i informacije najčešće su usmjerene na aktivnosti i događaje župana i drugih upravnih tijela, te raznim događanjima na području županije.

S aspekta informiranosti zajedničko za sve mrežne stranice je to da su na svima dostupne poveznice na informacije koje se odnose na osnovne podatke o jedinici područne samouprave (stanovništvo, kultura, povijest, sport, gospodarstvo) na

[17] Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Zadarska, Osječko-baranjska, Šibensko-kninska, Vukovarsko-srijemska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska i Međimurska županija

unutarnje ustrojstvo, kontakte, a neke imaju na naslovnicama i osnovne podatke o osobi župana (3 županije). Pohvalno je što sve županije imaju na naslovnici i poveznicu „Otvoreni proračun“, aplikaciju kroz koju su na jednostavan i čitljiv način predočeni podaci o proračunima svih jedinica, s namjerom informiranja o načinu i namjeni potrošnje proračunskih sredstava.

Elektronička pošta je jedan od najčešće korištenih alata novih medija i jedan od osnovnih alata koji potiču na interaktivnost. Prednost e-pošte je što se isporučuje izravno ciljanom pojedincu, a brzina odgovaranja je ključna za komuniciranje e-poštom. U devet (9) županija je na naslovnoj stranici je samo jedan službeni e-mail naslovljen na infocentar, jedna županija ima e-mail župana za direktnu komunikaciju, na mrežnim stranicama pet (5) županija se preko poveznice „Kontakti“ lako pristupa e-pošti pročelnika upravnih odjela, u dvije (2) županije su također dostupne e-adrese pročelnika, ali tek kroz otvaranje poveznice o ustrojstvu jedinice područne samouprave. Zanimljivo je da četiri (4) županije na naslovnicama uopće nemaju adresu e-pošte, već samo telefonske brojeve kroz poveznicu. Na samo jednoj mrežnoj stranici (Istarske županije) kroz poveznicu postavljena su imena i prezimena, kontakt telefoni i e-adrese svih službenika i namještenika.

Društvene mreže koje su u današnje vrijeme najbrži alat za angažiranje pojedinih skupina koje su zainteresirane za određeni problem ili temu, za građane koji obično ne bi bili konzultirani kroz druge kanale, te za ciljane kampanje i mobiliziranje skupina za određene akcije, putem kojih se može stupiti u interakciju brzo i jednostavno, razmjenjujući mišljenja i informacije putem e-pošte, instant poruka, komentara, slika i video sadržaja, istaknute su na naslovnim mrežnim stranicama jedanaest (11) županija, dok preostalih deset (10) nema poveznica za društvene mreže, pa je za pretpostaviti da niti ne koriste ove alate za komunikaciju s građanima. Od toga svih jedanaest prisutno je na Facebooku, od toga jedna isključivo na Facebooku, dok ostalih deset koristi i Twiter, Youtube, Instagram, Pinterest a neke od njih imaju i RSS (*Real Simple Syndication*) najpoznatiji i najčešće korišteni format za automatsko dijeljenje/povlačenje dijelova ili cijelih dokumenata/ sadržaja s mrežne stranice, na koji način korisnici mogu na jednom mjestu pratiti sve novosti.

Što se tiče ostalih interakcijski alata poput npr. foruma, na analiziranim stranicama nisu otvoreni forumi za diskusiju, samo jedna ima rubriku *Anketa* i u njoj

su bili samo rezultati anketa od ranije. Na sedam (7) stranica se na glavnim izbornicima nalaze kategorije (*Pitajte nas, Pitajte župana, Pišite nam*) kroz koje građani imaju mogućnost interakcije s županom odnosno drugim upravnim odjelima na način postavljanja pitanja kroz obrasce, međutim samo dvije (2) imaju i odgovore na najčešća pitanja.

O modelima i broju zaposlenih u službi odnosa s javnostima, njihovom akademskom stupnju i smjeru obrazovanja, kao i načinu komunikacije s internom javnošću, podaci su dobiveni na temelju upita poslanog e-poštom na adrese svih županija i Grad Zagreb. Pitanja na koja su traženi odgovori bila su:

> *„1. Na koji način je u Vašoj Županiji organizirana služba odnosa s javnostima (postoji li samostalni odjel i s kojim brojem zaposlenih službenika ili te poslove obavlja samo jedan službenik)?*
> *2. Kojeg akademskog stupnja i smjera obrazovanja su službenici koji obavljaju poslove odnosa s javnostima?*
> *3. Postoje li i koji su modeli odnosa unutarnjih odnosa tj. zaposlenicima kao internom javnošću u Vašoj Županiji, osim onih regulatornih i zakonom propisanih (komunikacija licem u lice, sastanci, informiranje službenika posredstvom publikacija, oglasna ploča, intranet, elektronička pošta, zajednički događaji i sl.) ?“*

Prvi upit bio je poslan 28. siječnja 2020. i na njega je odgovorilo samo pet (5) županija, nakon čega je upit ponovno poslan preostalim županijama 7. veljače 2020. i odgovor na njega su poslale još četiri (4) županije, ukupno devet županija, dok od ostalih odgovor nije stigao. Prema primljenim odgovorima u četiri županije (Sisačko-moslavačka, Međimurska, Karlovačka i Primorsko-goranska) unutar Ureda župana postoje odjeli ili odsjeci protokola i odnosa s javnostima u kojima je zaposleno od 2 do 4 službenika, dok u preostalih četiri županija (Zadarska, Vukovarsko-srijemska, Krapinsko-zagorska i Šibensko-kninska) poslove obavlja po jedan službenik, a u Dubrovačko-neretvanskoj dvoje službenika, zaduženi za poslove odnosa s javnostima. Što se tiče akademskog stupnja obrazovanja svi su završene visoke stručne spreme, međutim od ukupno 19 službenika koji u navedenim županijama

rade poslove odnosa s javnostima samo ih je četvero sveučilišnih specijalista iz odnosa s javnošću, dok su ostali završili neki od drugih društvenih smjerova (politologiju, pravne ili ekonomske struke, novinarstvo i sl.) Što se tiče komunikacije s internom javnošću sve županije su potvrdile da komuniciraju s ostalim službenicima na navedene načine - komunikacijom licem u lice, sastancima, informiranje službenika posredstvom publikacija, oglasnom pločom, intranet, elektronička pošta, zajednički događaji, osim jedne koja je odgovorila da ne komuniciraju s internom javnošću.

Iz svega navedenog moglo bi se zaključiti da se u županijama još uvijek ne daje dovoljno pažnje odnosima s javnostima, da nove tehnologije nisu iskorištene u svom punom potencijalu te da osobe koje obavljaju te poslove nemaju sve potrebne vještine za upravljanje komunikacijom jedinica područne samouprave da bi se ona mogla smatrati uspješnom te na taj način doprinijeli podizanju ugleda svoje organizacije. Uspješan rad lokalne vlasti zahtijeva podršku s različitih strana - uz političku volju, potrebna je spremnost i osposobljenost službenika na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava, partnerstvo lokalnih i regionalnih jedinica i njihovih udruženja, potpora nevladinih organizacija, civilnog društva i samih građana.

3.2. Odnosi s javnostima lokalne uprave u drugim zemljama

Kada je riječ o službenicima javne uprave, na svim razinama, važno je napomenuti da postoje različita shvaćanja o javnoj funkciji ili službi uz koju se veže pojam javnog službenika te da se on drugačije tumači u zemljama kontinentalne Europe nego u SAD. Javna funkcija u Francuskoj i Njemačkoj smatra se posebnim oblikom posla koji se obavlja u općem interesu, pa je i pravni status službenika poseban. Nasuprot tome, pojam javnog službenika u SAD mnogo je uži, pa država javne funkcije ne podvrgava posebnom pravnom režimu. U skladu s time, razlikuju se i vrijednosti koje prevladavaju u određenom upravnom sustavu. Zbog te razlike u praksi, odnosno praktičnih orijentacije službenika, različiti su i pristupi odnosa s javnostima u tijelima uprave, jer su oni koji ih obavljaju, uz to što su praktičari odnosa s javnostima, prije svega javni službenici, obilježeni kulturom i vrijednostima iz svojeg okruženja.

U anglosaksonskim državama (Australija, Kanada, Velika Britanija, SAD) 70-tih godina 20. stoljeća upravna tradicija obilježena je minimalnom državom jer na prvo mjesto dolazi društvo i ekonomija (temeljne vrijednosti su ekonomske vrijednosti). Navedene zemlje su zemlje neoliberalne demokracije, a neoliberalizam je ideja društva s naglaskom na pojedinca što više odvojenog od države i u njima prevladava menadžerski pristup javnoj upravi - u javnom sektoru primjenjuju se gospodarska načela i menadžerski sustava upravljanja (Pusić, 1986). Profesionalni menadžment uvodi se u javni sektor s jasno izraženim standardima, kontrolom rezultata, jačanjem natjecateljskog duha u javni sektor (primjerice javni natječaji), uvođenjem menadžerskih stilova rada karakterističnih za privatni sektor (zapošljavanje i nagrađivanje službenika). Upravo u takvom upravnom sustavu razvili su se i odnosi s javnosti kao profesija, sa svim obilježjima navedenim u teorijskom dijelu rada, kao modelom profesionalnih i etičkih odnosa s javnostima. Broom (2010) smatra da niti na jednoj razini vlasti poslovi odnosa s javnostima nisu toliko važni kao na lokalnoj razini gdje se vlast brine za škole, javni promet, ceste, stambena pitanja i druge vitalne službe, i bez obzira što o je ta profesija često predmet protesta i poreznih obveznika i političara, praksa javnih poslova odnosa s javnostima sazrijeva i postaje sve profesionalnija, pokazuje svoju sposobnost povećanja osjetljivosti vlasti za potrebe i brige građana, postizanja prihvaćanja neophodnih programa i proširivanja dostupnosti službi svima kojima su potrebne tj. javne se poslove s javnošću sve više priznaje kao bitan element učinkovite vlasti.

U kontinentalnim europskim državama Njemačkoj, Francuskoj, pravne tradicije također se međusobno se razlikuju, ali imaju zajedničke karakteristike, prije svega jaku pravnu državu. U navedenim zemljama je uprava tipično *weberijanska* - službenici su važni za politički život i moraju imati čvrstu moralnu i pravnu osnovu, a temelje se na četiri su temeljna načela - orijentaciji na građane, konzultacije i izravno uključivanje građana, orijentaciji na rezultate i profesionalizaciji uprave (Pusić, 1986). Za njih je karakteristično da svaka razina vlasti može odlučivati o svojim reformskim potezima, da imaju jake lokalne samouprave i prenose na njih veliki broj poslova. Primjerice u Njemačkoj ima otprilike 13.000 općina koje imaju na temelju načela supsidijarnosti pravo „regulirati sva pitanja lokalne zajednice na

vlastitu odgovornost u okviru zakona“[18] pa zbog velikog djelokruga poslova postoji velika odgovornosti lokalnih jedinica. To rezultira velikom funkcionalnom i tematskom širinom rada odnosa s javnostima kao i uključivanjem najrazličitijih javnosti u komunikaciju. Obzirom na veliki broj javnosti, odnosi s javnostima na lokalnoj razini mogu se podijeliti na unutarnje i vanjske. Cilj unutarnjih je „komunikacija u zajednici i sa građanima“, dok su vanjski usmjereni na pokušaj pozicioniranja na nacionalno razini kao atraktivno i konkurentno središte. Iz ove dvije perspektive postoje dva različita karaktera odnosa s javnostima – unutarnji imaju informativni karakter, naglasak se stavlja na istinitost i transparentnost, a komunikacija se temelji na dijalogu, a vanjska komunikacija pretežno se odvija asimetrično s naglaskom na uvjerljivost i emocije (Petzold, 2007).

Skandinavske države imaju mješavinu anglosaksonskog i kontinentalnog modela uprave kojem je glavna značajka tradicija socijalne države – država je posvećena ekonomskom i društvenom blagostanju stanovnika, aktivna je, ima široke ovlasti, ali i širok opseg dužnosti, od socijalnih, ekonomskih do političkih. U ovome švedskom modelu postoji izrazito povjerenje građana i institucija vlasti međusobno (Pusić, 1986). To se očituje u visokom stupnju otvorenosti i odgovornosti kao i u više stupnju samostalnosti upravnih službenika nego bilo gdje drugdje te izrazitoj decentralizacija političke vlasti na regije i lokalne jedinice. Tako se i odnosi s javnostima razlikuju od prakse u drugim zemljama po tome što se približno 40 posto rada odvija upravo unutar javnog/službenog sektora, a specifična je i strategija za skandinavske zemlje - programi se često obraćaju „općoj javnosti“ zbog kulture i zakona koji zahtijevaju širenje javnih informacija (Broom, 2010).

Uglavnom za sve zemlje europskog upravnog prostora postoje načela i standardi koji se odnose na javne službenike koja polaze od temeljne dužnosti da se u ostvarenju javnog interesa i obaveze pružanja javnih usluga osigura učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje uprave koje se temelji na djelovanju u javnom interesu, depolitizaciji i profesionalizaciji, odgovornosti, jasno definiranim pravima i obavezama (Koprić i Musa, 2012). Etička načela dobre uprave zapravo se ne razlikuju bitno od etičkih načela praktičara odnosa s javnostima kao i općih etičkih

[18] Osnovni zakon SR Njemačke, članak 28. stavak 2., dostupno na: www.gesetze -im-internet.de

načela, jer ustvari sve djelatnosti moraju svoja poimanja „dobrog“ odnosno „lošeg“ crpsti iz istih izvora.

4. ISTRAŽIVANJE I ANALIZA REZULTATA

4.1. Naslov istraživanja

Profesionalizam i etika odnosa s javnostima Međimurske županije i Varaždinske županije kao jedinica područne samouprave.

4.2. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja su tehnike i modeli komunikacije Varaždinske županije i Međimurske županije sa svojim javnostima, kao tijelima regionalne samouprave kojima je povjeren široki djelokrug poslova državne uprave: provedba državne politike (izrada nacrta prijedloga zakona, izrada nacrta strateških i planskih dokumenata, praćenje učinkovitosti provedbe zakona i drugo) i neposredna provedba zakona i drugih propisa (rješavanje u upravnim stvarima, vođenje propisanih očevidnika i izdavanje potvrda i drugih javnih isprava i dr.). Iz velikog djelokruga poslova proizlazi i velik broj korisnika tj. zainteresiranih javnosti a kao jedan od najvažnijih zadataka nameće se informirati građane o svemu što utječe na kvalitetu i obilježja života i održavanje otvorenih komunikacijskih kanala i korištenje različitih medija uz poštivanje svih profesionalnih normi. Samo kvalitetna dvosmjerna i proaktivna, etički ispravna komunikacija doprinosi ugledu uprave kao organizacije koja svojim radom dokazuje da je sposobna provoditi sve te povjerene poslove u interesu građana-korisnika usluga. Kvantitativna analiza provedenog istraživanja trebala bi dokazati postavljenu hipotezu.

4.3. Problem istraživanja

O odnosima s javnostima u Republici Hrvatskoj općenito, pa tako i u domeni javne uprave, ne postoji mnogo istraživanja. Autorica jednog od prvih istraživanja pod nazivom „Komuniciranje u lokalnim sredinama“ (Maretić, 2008) na temelju rezultata ankete provedene u 55 gradova i općina u Splitsko-dalmatinskoj županiji, došla je do zaključka da odnosi s javnošću na lokalnim razinama nisu dovoljno

razvijeni, kako bi bili u funkciji demokratskog komuniciranja te da politički čelnici na lokalnoj razini nemaju razvijene strategije komuniciranja s predstavnicima sredstava javnog priopćavanja. Nepostojanje organiziranih službi za komuniciranje s javnošću odraz je neshvaćanja važnosti, ali i nedostatak financijskih ulaganja u razvoj tih službi, a što se sve na kraju najviše negativno odražava na krajnje korisnike tj. građane. Sa svrhom poboljšanja stanja, Maretić nadalje ukazuje na potrebu pokretanja edukativnih procesa prilagođenih predstavnicima gradskih i općinskih uprava o brojnim pitanjima, prvenstveno o značenju dvosmjernog komuniciranja i otvaranju uprave prema javnosti kako bi građani ostvarili pravo sudjelovati u donošenju odluka važnih za lokalne sredine u kojima žive.

Gotovo 10 godina kasnije provedeno je istraživanje u okviru projekta „Jačanje uloge građana u poboljšanju kvalitete usluga javne uprave“ sastavljeno tijekom 12 mjeseci 2016./2017. analizom trenutnog stanja oblika direktne komunikacije između građana i tijela javne uprave i kojim je bilo obuhvaćeno 10 tijela državne uprave, 10 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i 10 pravnih osoba s javnim ovlastima, iz kojeg je vidljivo da i dalje mnoge od tih institucija nemaju čak ni određeno središnje mjesto za kontakt građana, nego se građani instituciji obraćaju na mail čelnika ili telefonom na kontakt koji pronađu na internetskoj stranici, što dovodi do otežane komunikacije i građane ostavlja u neznanju o tome što pojedina institucija uopće radi.

Nadalje, Lensinger (2016: 286) u svojoj disertaciji također smatra da se radi o nedovoljno istraženom području te na temelju vlastitog istraživanja navodi:

> *„Pa iako službeno imamo pozicije glasnogovornika u tijelima državne uprave, oni ne obnašaju funkciju onako kako je definira teorija, niti se započeta tradicija nastavila graditi... Istraživanje je pokazalo kako pojedine zemlje, posebice zemlje s anglosaksonskog područja, poznaju tradiciju glasnogovorništva koje u pojedinim zemljama imaju status državnog tajnika ili ministra bez portfelja, čime se osnažuje pozicija same osobe i daje se puno povjerenje u radu s javnošću te prenošenju informacija i stava prema medijima. No, pojedinci ističu sličnu problematiku kao i u kontekstu Republike Hrvatske gdje je uloga glasnogovornika marginalizirana ili preinačena u pukog prenositelja*

informacija te se referiraju na zemlje gdje je ta funkcija jasno definirana i određena kao direktor komunikacija,čime se učvršćuje pozicija struke.“

Kako su u drugom dijelu diplomskog rada analizom postojeće organizacijske strukture službi odnosa s javnostima, tehnika i modela koje primjenjuju u svom radu izdvojeni i predstavljeni primjeri dobre i loše prakse nekih tijela državne uprave, moglo bi se zaključiti da odnosi s javnostima u tijelima cjelokupne javne uprave u Republici Hrvatskoj još uvijek nisu afirmirani kao jedna od funkcija upravljanja, ne postoje kao zasebne službe, ne zapošljavaju se profesionalni PR stručnjaci čiji je posao komunikacija s internim i eksternim javnostima, čiji je posao dvosmjerna komunikacija s unutarnjim i vanjskim javnostima. Profesionalni i etični odnosi s javnostima se temelje na zagovaranju javnog interesa, poštenju, stručnosti, neovisnosti, lojalnosti i pravednosti[19]. Komunikacija koja se odvija jednostrano, neprofesionalno i neetično, donosi nepovjerenje građana u tijela javne uprave u provedbi javnih politika.

Istraživačka pitanja na koja bi istraživanje trebalo dati odgovor su:

1. Koje tehnike i modele odnosa s javnostima u navedenim tijelima građani prepoznaju?
2. Koliko profesionalno i etično navedena tijela komuniciraju s građanima?
3. Koje vrijednosti bi pridonijele profesionalizmu i etici odnosa s javnostima, a time i otvorenosti i transparentnosti uprave?
4. Utječe li komunikacija tijela državne uprave na povjerenje građana u upravu?

4.4. Svrha i cilj istraživanja

Svrha ovog istraživanja je utvrditi percepciju građana o tehnikama i modelima komunikacije navedenih županija i razini profesionalnih i etičkih standarda, a primjena kojih u odnosima s javnostima doprinosi ugledu i povjerenju građana u upravu kao organizaciju.

[19] Prema etičkom kodeksu Američkog udruženja za odnose s javnošću *(PRSA – Public Relations Society of America)*

Cilj istraživanja je dvostruk – kao prvo znanstveni jer se kroz percepciju građana o komunikaciji županija kao jedinica regionalne samouprave s građanima, želi identificirati čimbenike koji utječu na profesionalizam i etičnost odnosa s javnostima u njima u usporedbi sa standardima odnosa s javnostima kao profesije. Kako u Republici Hrvatskoj do sada ne postoji neko znanstveno istraživanje provedeno na tu temu, smatram da je od izrazitog značaja dobiti određene stavove javnog mnijenja o odnosima s javnostima tijela područne samouprave.

Društveni cilj istraživanja izražen je u činjenice da će se na temelju rezultata o percepciji građana kao najvažnije javnosti tijela institucija koje provode javne politike od općeg interesa na lokalnoj razini i šira javnost moći upoznati s problemima koji prate odnose s javnostima u institucijama područne samouprave.

4.5. Istraživačka hipoteza

Istraživanje se temelji na sljedećoj hipotezi:

H1: Profesionalna i etična komunikacija tijela područne samouprave s građanima doprinosi ugledu jedinici područne samouprave kao organizaciji.

4.6. Metoda istraživanja

Istraživanje je usmjereno na ispitivanje stavova i mišljenja te budućih očekivanja građana o komunikaciji službenika za odnose s javnostima u regionalnoj samoupravi, provedeno je jednokratno, a podaci su prikupljeni anketnim upitnikom.

Upitnik se sastojao od 18 pitanja i bio je postavljen na Google servisu. Odgovori su prikupljani elektroničkim putem odnosno elektroničkom poštom i preko društvenih mreža. Anketa je bila provedena tijekom veljače 2020. godine na jednostavnom slučajnom uzorku među punoljetnim građanima koji žive na području Varaždinske županije i Međimurske županije i imaju pristup Internetu na veličini uzorka od 123 ispitanika. Pitanja u upitniku bila su zatvorenog tipa strukturirana kao dihotomna pitanja, pitanja s više ponuđenih odgovora i Likertovim ljestvicama. U prvom dijelu su pitanjima o socio-demografskim osobinama ispitanika, dok se drugi dio pitanja odnosio na informiranosti o tehnikama i modelima odnosa s javnostima

kao i stavovima i mišljenjima ispitanika te stupnju zadovoljstva komunikacijom službi odnosa s javnostima i jedinica područne samouprave.

Dobiveni rezultati predstavljaju primarne podatke za kvantitativnu analizu trenutnog stanje komunikacije između građana i jedinica područne samouprave te prezentacije rezultata istraživanja. Izvor sekundarnih podataka potrebnih za provedbu istraživanja i analizu rezultata je stručna literatura koja se odnosi na odabranu temu te internetski izvori.

4.7. Ograničenja istraživanja

Prvo ograničenje istraživanja predstavlja tehnika provedbe ankete Internetom što ne omogućava kontrolu anketne situacije – onemogućeno je dodatno objašnjenje vezano uz eventualno nejasna anketna pitanja rezultat čega može biti preskakanje pitanja ili nepotpunim odgovorima, a i teško je motivirati ispitanika na rješavanje ankete.

Drugo ograničenje dolazi u jednostavnom slučajnom uzorku koji nemamo pod kontrolom pa se može dogoditi da ne bude dovoljno reprezentativan (ne može se kontrolirati prostorna raspršenost uzorka pa je moguće da su odgovori dani na nekom užem teritoriju na kojem borave osobe dostupne našim internetskim stranicama, a poželjno bi bilo da istraživanje obuhvati uzorak na što je moguće više lokaliteta).

Treće ograničenje vezano je uz veličinu uzorka - ako se u vremenskom razdoblju određenome za provedbu na odazove što veći broj ispitanika uzorak također neće biti reprezentativan u odnosu prema čitavoj populaciji, dakle o njegovoj veličini ovisi preciznost rezultata.

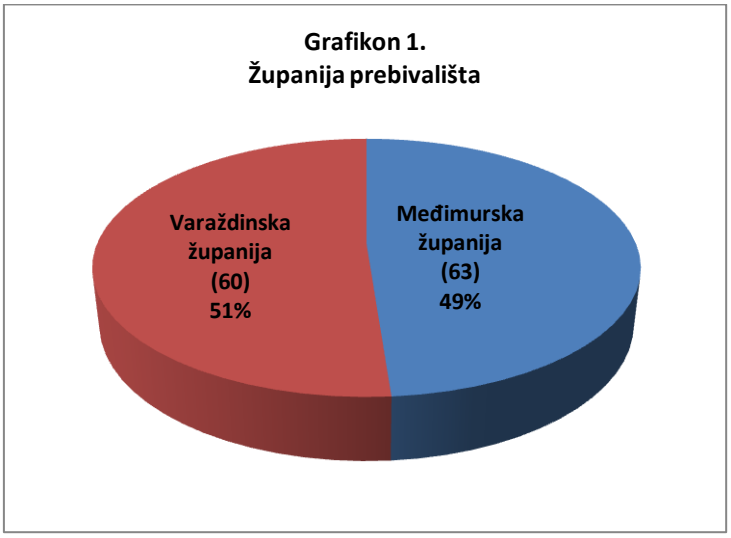
5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Kako se radi o orijentacijskom istraživanju o temi koja do sada nije naročito istražena i ne postoje stručni podaci za usporedbu, rezultati o percepciji građana o odnosima s javnostima Međimurske županije i Varaždinske županije kao jedinica regionalne samouprave, dobiveni provedenom anketom ne omogućavanju donošenje generalnih zaključaka, već samo osnovne spoznaje o etičkim problemima i profesionalnim izazovima s kojima se susreće komunikacija u područnoj samoupravi.

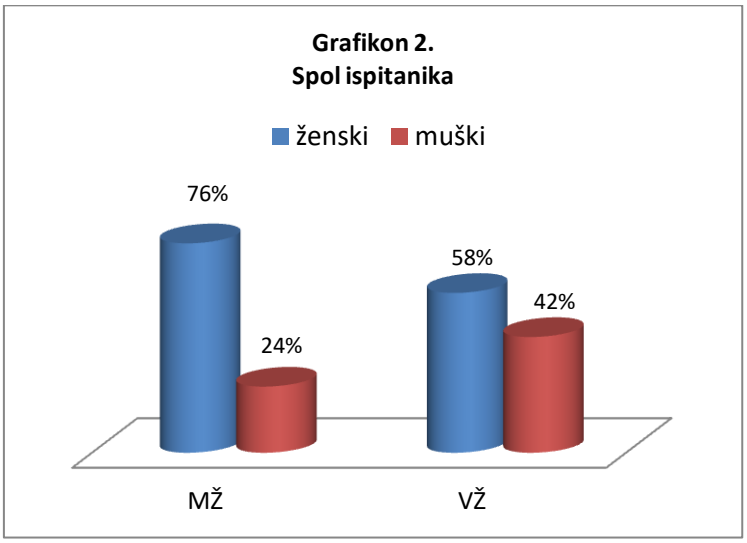
5.1. Socio-demografski podaci o ispitanicima

Županija prebivališta ispitanika

Anketa je bila provedena na jednostavnom slučajnom uzorku, punoljetnim građanima koji žive na području Varaždinske županije i Međimurske županije i imaju pristup Internetu na veličini uzorka od 123 ispitanika. Nakon uvodnog pitanja koje se odnosilo na mjesto prebivališta ispitanika, pitanja u upitniku su se razdvojila za svaku županiju ponaosob, time da je set pitanja bio jednak, s ciljem mogućnosti usporedbe rezultata (grafikon 1.)

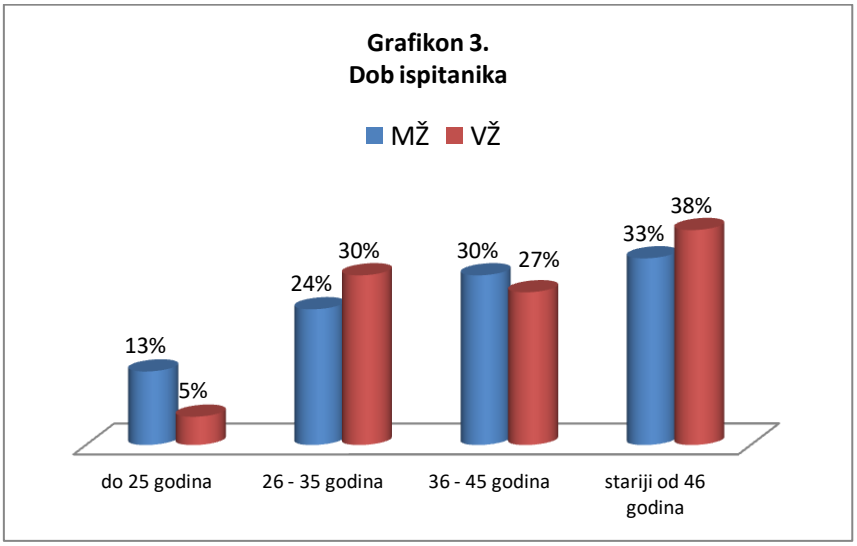


Spol i dob ispitanika

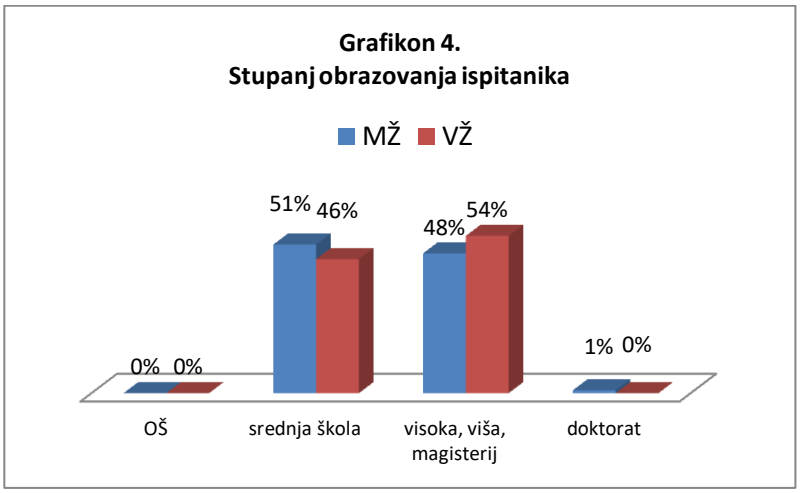


U obje županije na upitnik je odgovorilo više žena, nego muškaraca (u Međimurskoj 48 žena i 15 muškaraca, a u Varaždinskoj 34 žene i 25 muškaraca) što je prikazano u grafikonu 2.

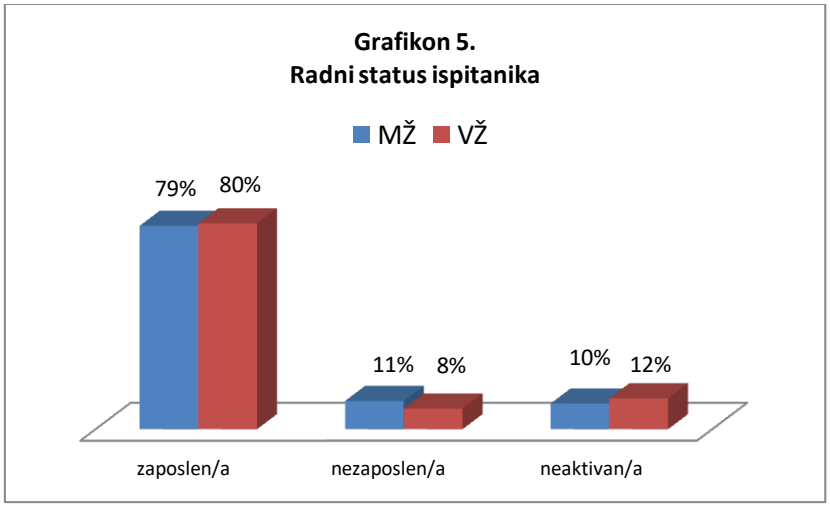
Dob ispitanika prikazana je u grafikonu 3. i iz njega je vidljivo da je najveći osoba koje su ispunile upitnik starijih od 46 godina u obje županije (21 osoba u Međimurskoj županiji i 23 osobe u Varaždinskoj županiji).



Stupanj obrazovanja i radni status zaposlenika



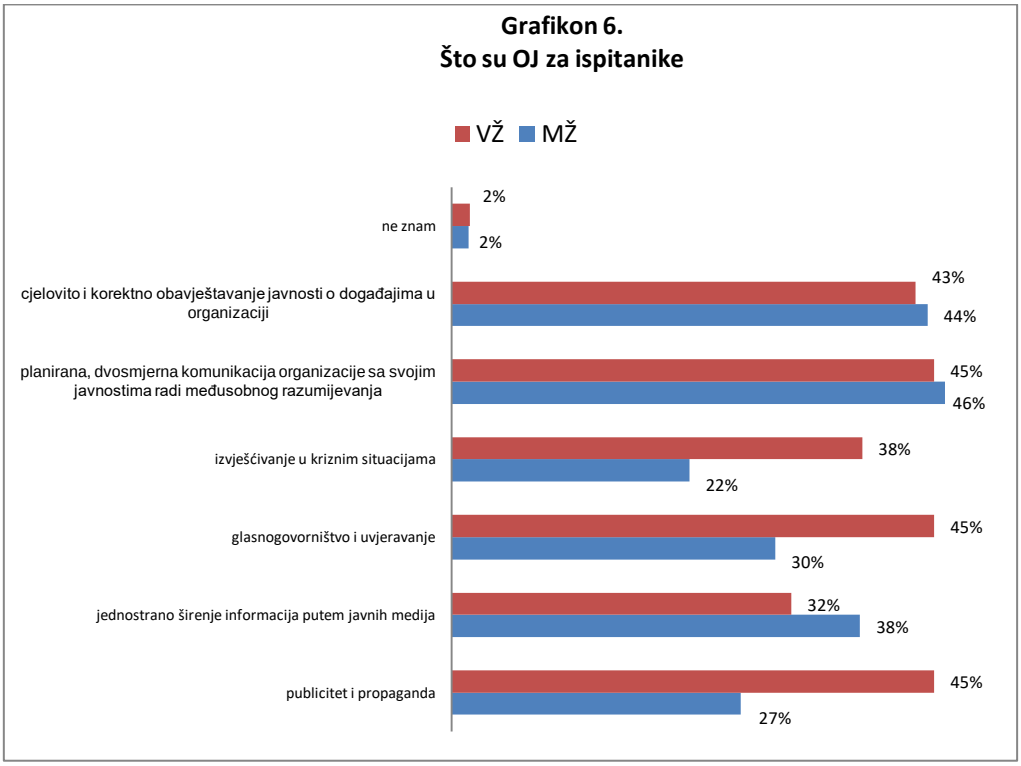
Što se tiče stupnja obrazovanja ispitanika u Međimurskoj županiji je upitnik je ispunilo najviše osoba sa završenom srednjom školom (32 osobe), a u Varaždinskoj županiji najveći broj osoba s višom ili visokom stručnom spremom (32 osobe). Prema podacima navedenim u grafikonu 5. u obje županije je najveći broj ispitanika zaposlen – u Međimurskoj 49 osoba te 7 nezaposlenih i 6 neaktivnih, a u Varaždinskoj 48 osoba zaposlenih te 5 nezaposlenih i 7 neaktivnih (grafikoni 4. i 5.)



5.2. Percepcija o odnosima s javnostima u Međimurskoj i Varaždinskoj županiji

Nakon uvodnih pitanja o socio-demografskim osobinama ispitanika, sljedeći niz pitanja predstavlja rezultate istraživanja o stavovima i percepciji ispitanika o odnosima s javnostima u tijelima njihovih jedinica područne samouprave.

Što su odnosi s javnostima za ispitanike

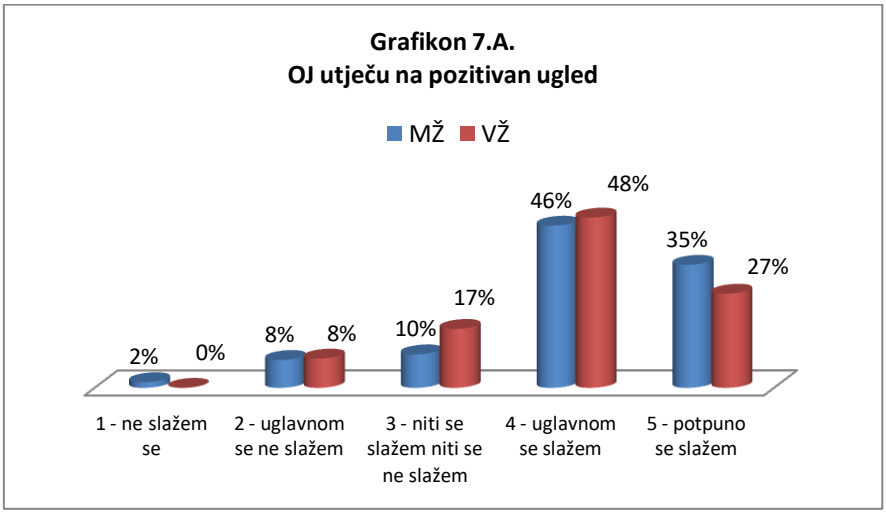


Iz prvog pitanja namjera je bila saznati što uopće ispitanici da odnosi s javnostima jesu, pri čemu je bilo moguće odabrati više ponuđenih odgovora već prema tome na što pomisle kad čuju navedeni pojam. Iz grafikona 6. vidljivo je da u Međimurskoj županiji najveći broj ispitanika (29 ispitanika) smatra da su odnosi s javnostima planirana, dvosmjerna komunikacija s ciljem razumijevanja i cjelovito korektno obavještavanje javnosti o događajima organizaciji (28 ispitanika), dok se u Varaždinskoj također najveći broj ispitanika odlučio za ove definicije odnosa s javnostima (27 i 26 osoba), ali isti broj ljudi (27) se odlučilo odnosima s javnostima pridružiti pojmove publiciteta, propagande, glasnogovorništva i uvjeravanja.

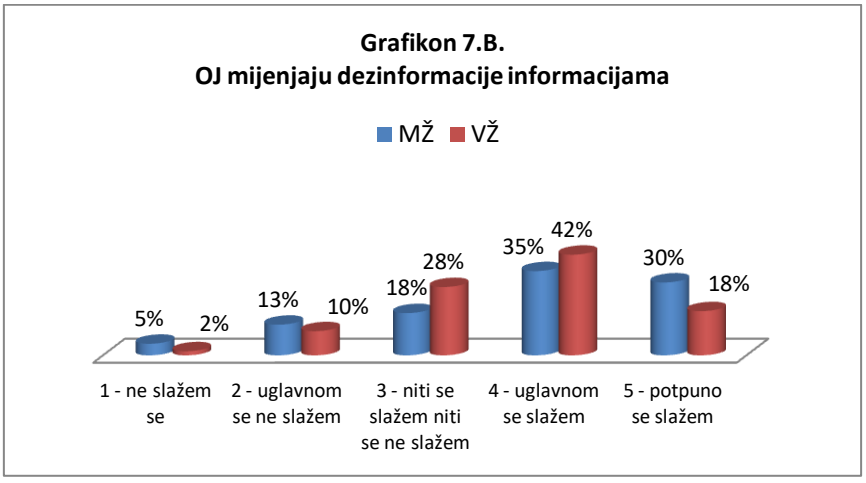
Ocjena pozitivnih karakteristika društveno odgovornih odnosa s javnostima

U sljedećem pitanju bile su im ponuđene tvrdnje o pozitivnim značajkama odnosa s javnostima kao društveno odgovorne profesije.

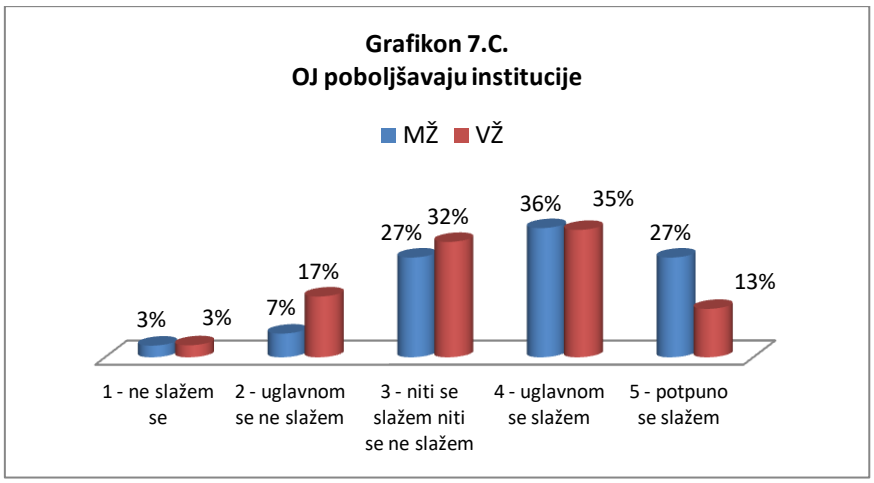
A) Tvrdnjom da su odnosi s javnostima su vještina koja utječe na stvaranje i jačanje pozitivnog ugleda organizacije uglavnom se slaže najveći broj ispitanika (29) u obje županije (grafikon 7.A.)



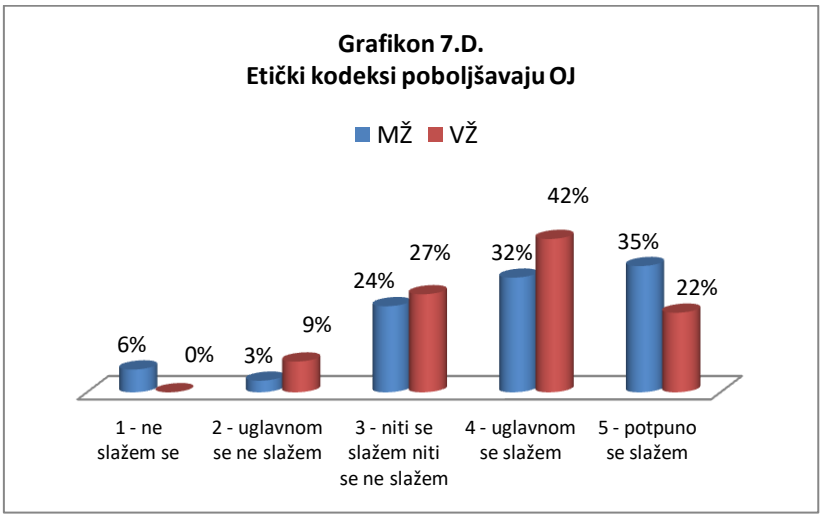
B) Tvrdnjom da odnosi s javnostima komunikacijom mijenjaju dezinformacije točnim informacijama također se uglavnom slaže najveći broj ispitanika u obje županije (22 osobe u Međimurskoj i 25 osoba u Varaždinskoj županiji – grafikon 7.B.)



C) Tvrdnjom da odnosi s javnostima poboljšavaju ponašanja institucija naglašavanjem potrebe javnog odobravanja uglavnom se slaže najveći broj ispitanika u Međimurskoj 22, a u Varaždinskoj 21 (grafikon 7.C.)

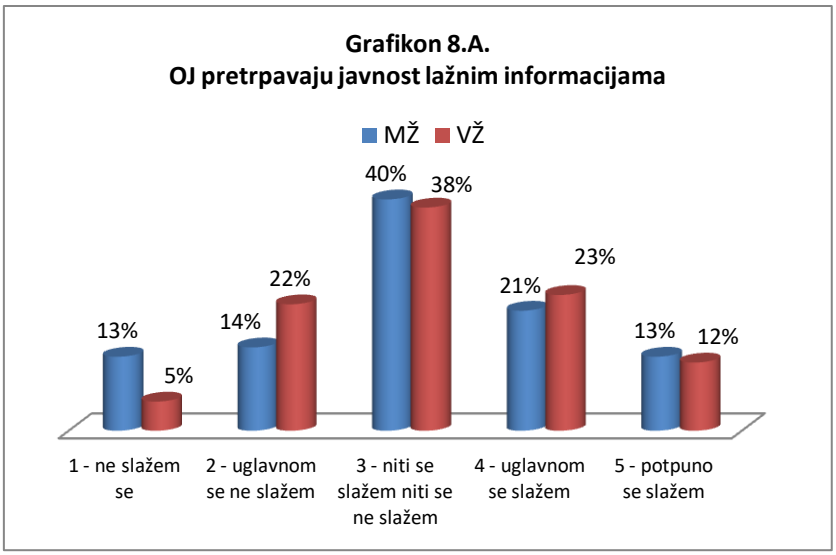


D) Tvrdnjom da se odnosi s javnostima poboljšavaju u praksi korištenjem etičkih kodeksa se uglavnom slaže najveći broj ispitanika Varaždinske županije (25), međutim u Međimurskoj županiji s ovom se tvrdnjom najveći broj ispitanika potpuno slaže, njih 22 (grafikon 7.D.)

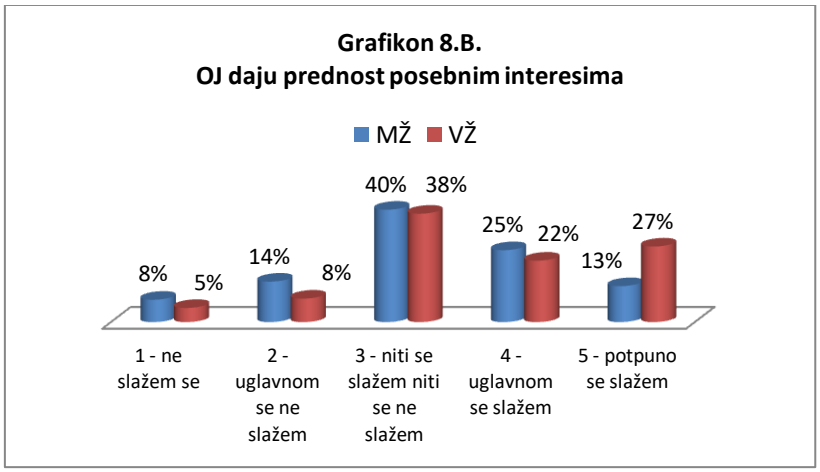


Ocjena negativnih značajka koje se mogu pripisati odnosima s javnostima

A) Tvrdnjom da odnosi s javnostima pretrpavaju javnost lažnim informacijama koje nas zbunjuju, u obje županije najveći broj ispitanika niti se slaže niti se ne slaže (u Međimurskoj 25, a u Varaždinskoj 23 – grafikon 8.A.)

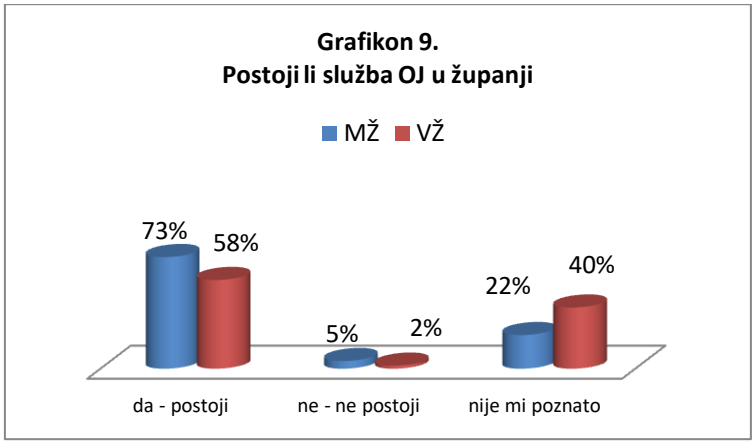


B) Tvrdnjom da odnosi s javnostima daju prednost posebnim interesima umjesto javnoj dobrobiti u također najveći broj ispitanika niti se slaže niti se ne slaže (25 u Međimurskoj i 23 u Varaždinskoj – grafikon 8.B)

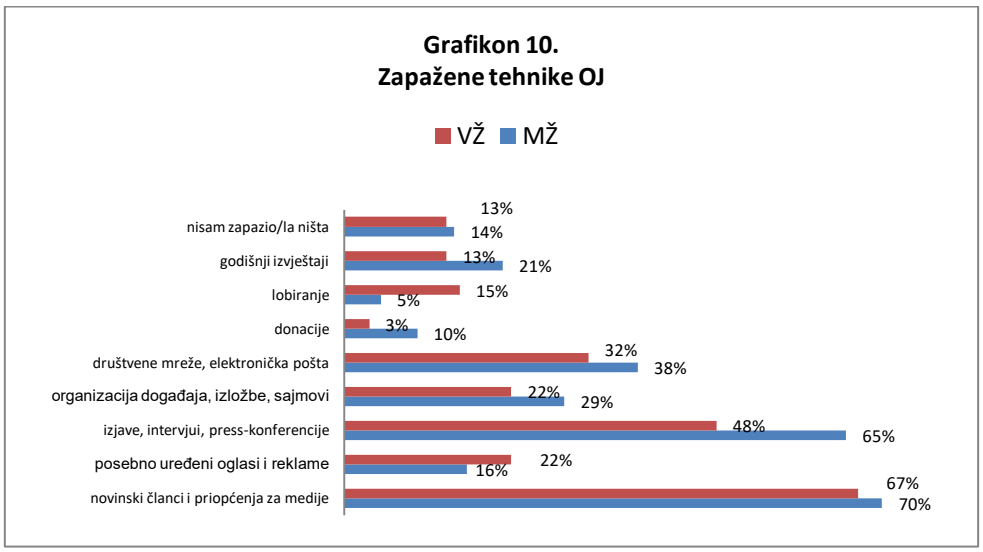


Upoznatost s postojanjem službe/ili službenika za odnose s javnostima u županiji prebivališta

U Međimurskoj županiji 46 ispitanika, a u Varaždinskoj županiji 35 ispitanika zna da postoje takve službe, dok manji broj ne zna odnosno samo neznatan broj tvrdi da ne postoje (grafikon 9.)

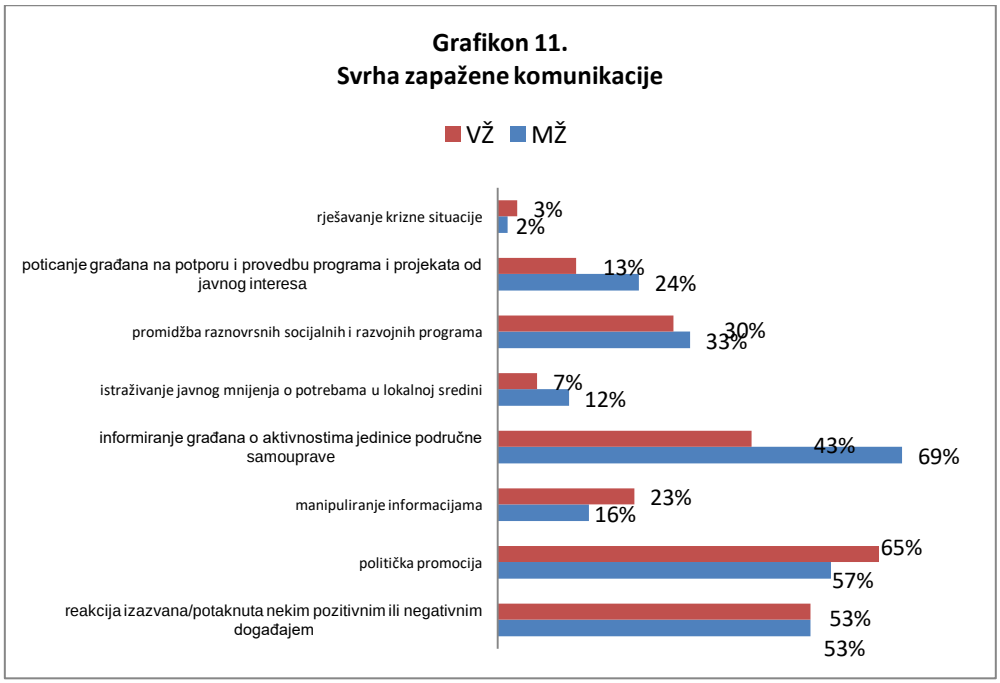


U sljedećem pitanju su ispitanici trebali dati odgovor na pitanje **jesu li u posljednjih mjesec dana zapazili neku od komunikacijskih tehnika odnosa s javnostima svoje Županije** (grafikon 10) pri čemu je bilo moguće odabrati veći broj odgovor. Najveći broj ispitanika odabrao je komunikaciju putem medija i to novinske članke i priopćenja (44 ispitanika u Međimurskoj županiji i 40 ispitanika u Varaždinskoj) te izjave, intervjue i press-konferencije (41 ispitanik Međimurske i 29 ispitanika Varaždinske županije).



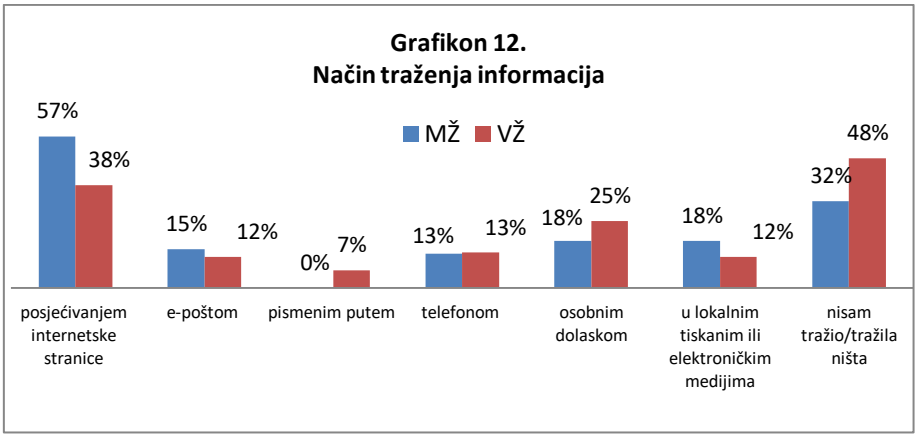
Svrha zapažena komunikacija

U grafikonu 11. evidentno je da većina ispitanika Međimurske županije (40) smatra da je svrha zapažene komunikacije bila informiranje građana o aktivnostima Županije, dok u Varaždinskoj županiji najveći broj ispitanika (39) smatra da je svrhu komunikacije bila politička promocija. Također, u obje županije veliki broj osoba smatra da je komunikacija bila reakcija na neki događaj (u Međimurskoj 31 i u Varaždinskoj 32 ispitanika)



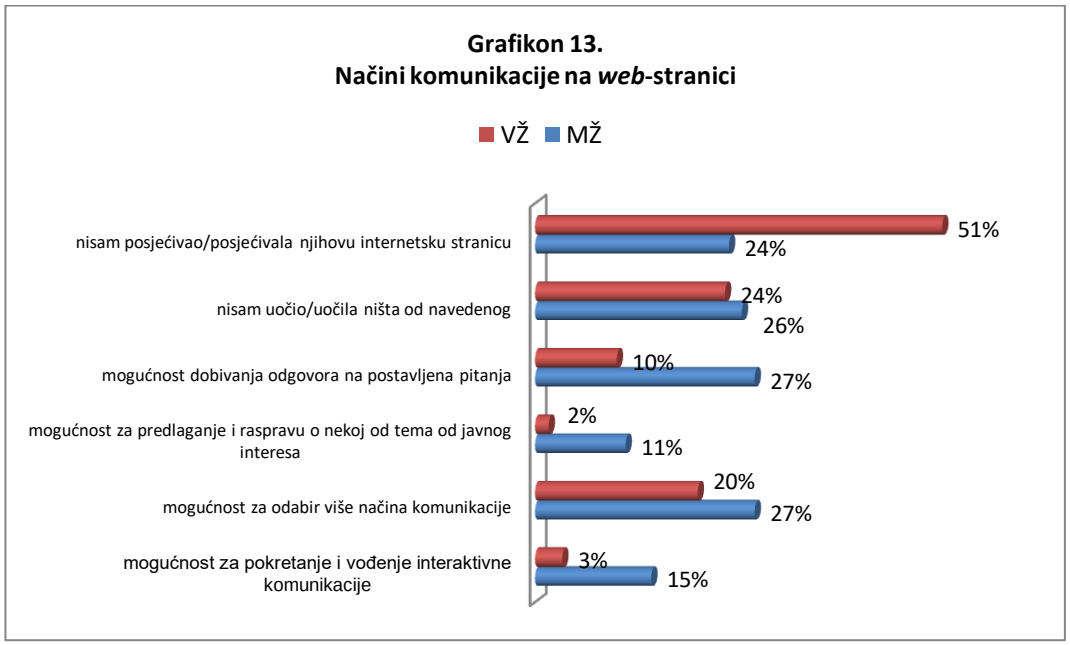
Načini traženja informacija od Županije radi ostvarivanja nekog prava ili rješavanja problema

Iz anketa je vidljivo da bi najveći broj ispitanika informacije o radu županije, ostvarivanju svojih prava ili rješavanje problema, najprije potražili na službenim mrežnim stranicama (u Međimurskoj županiji 35, a u Varaždinskoj 23 osobe – grafikon 12.)



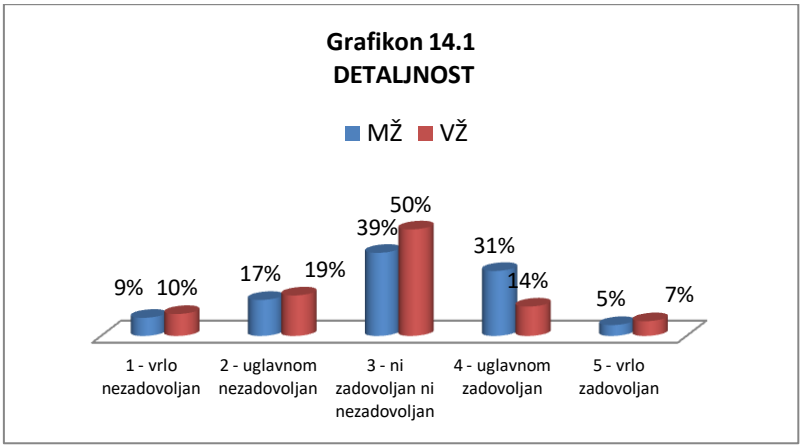
Sljedeće pitanje nadovezivalo se na prethodno i tražilo se od ispitanika da ako su posjetili internetsku stranicu svoje Županije koje komunikacijske forme su uočili.

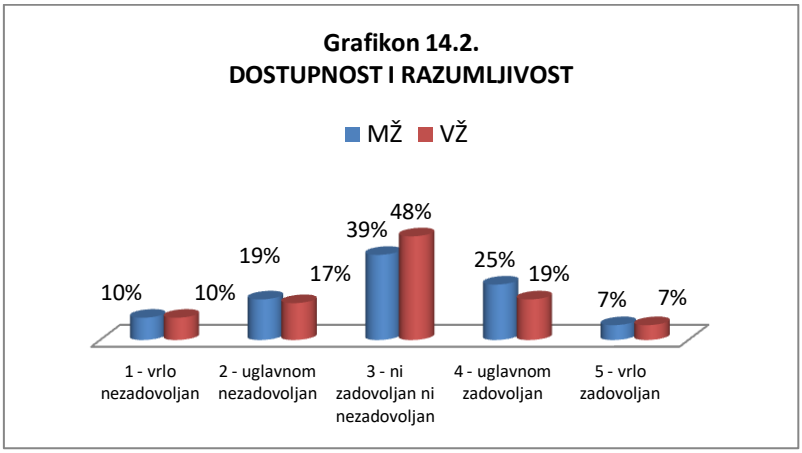
U Varaždinskoj županiji 30 ispitanika nije posjećivalo službene stranice, a ostali ili nisu uočili ništa (14 ispitanika) ili su uočili mogućnost uspostavljanja kontakata na više načina (12 ispitanika). U Međimurskoj županiji ispitanici su podjednako odabrali da su uočili mogućnost dobivanja odgovora na svoja pitanja (17) te mogućnost za uspostavljanje kontakata na više načina (17 ispitanika), što je iskazano u grafikonu 13.

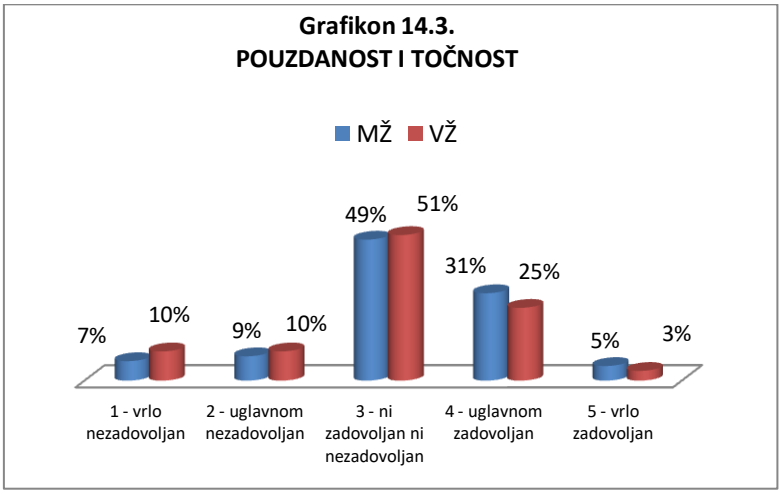


Ocjena kvalitete dobivenih informacija

Grafikoni 14.1. – 14.3. pokazuju ocjenu detaljnosti, dostupnosti i razumljivosti te pouzdanosti i točnosti informacija dobivenih posjećivanjem službene stranice. Sa sva tri kriterija o obje županije najveći broj ispitanika niti je zadovoljan niti je nezadovoljan.

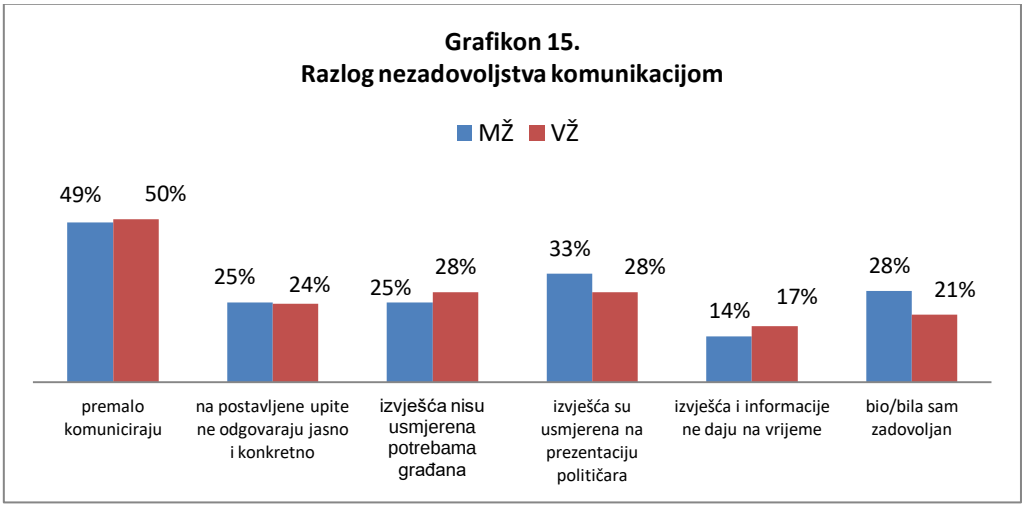




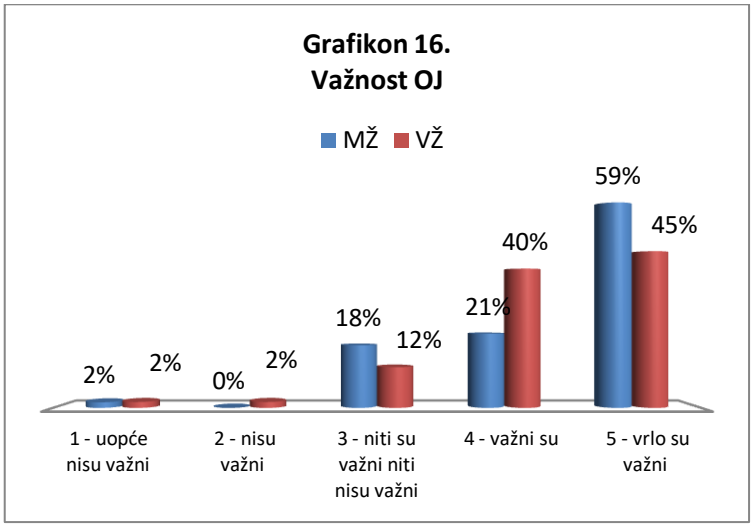


Razlog nezadovoljstva komunikacijom s navedenom institucijom

Ispitanici koji su bili nezadovoljni ostvarenom komunikacijom s jedinicom područne samouprave kao razlog svoj nezadovoljstva u obje županije naveli su nedostatak komunikacije (28 ispitanika Međimurske i 29 ispitanika Varaždinske županije), a kao drugi razlog navode da su izvješća navedenih institucija usmjerena na prezentaciju političara (19 ispitanika Međimurske i 16 ispitanika Varaždinske županije – grafikon 15.)



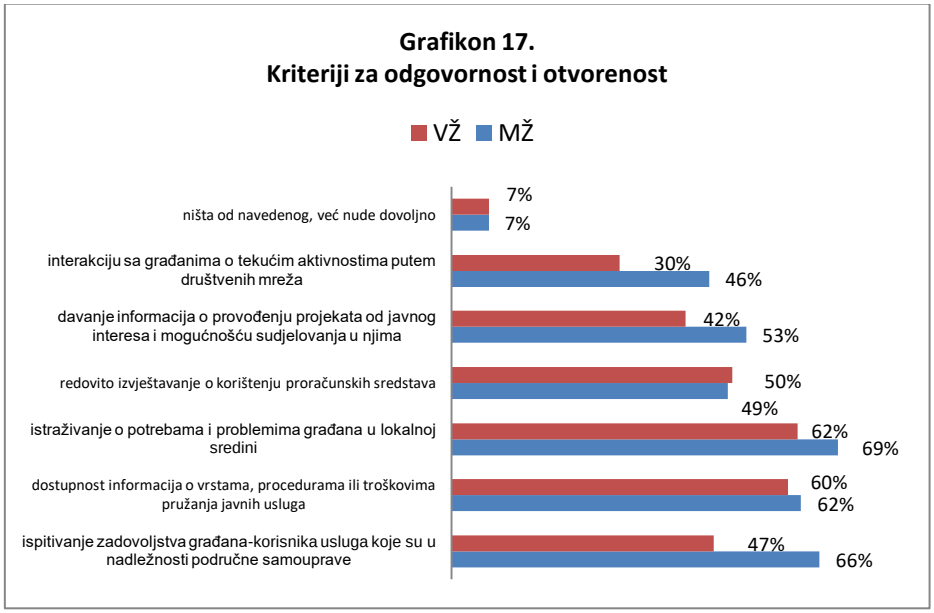
Važnost profesionalni i etički odnosi s javnostima za dobro funkcioniranje Županije kao jedinice područne samouprave



36 ispitanika u Međimurskoj županiji i 27 ispitanika u Varaždinskoj županiji smatra da su profesionalni i etički odnosi s javnostima vrlo važni da funkcioniranje jedinica područne samouprave (grafikon 16.)

Aktivnosti odnosa s javnostima Županija potrebne za stvaranje dojma odgovorne i otvorene institucije koja potiče građane na sudjelovanje u javnoj vlasti

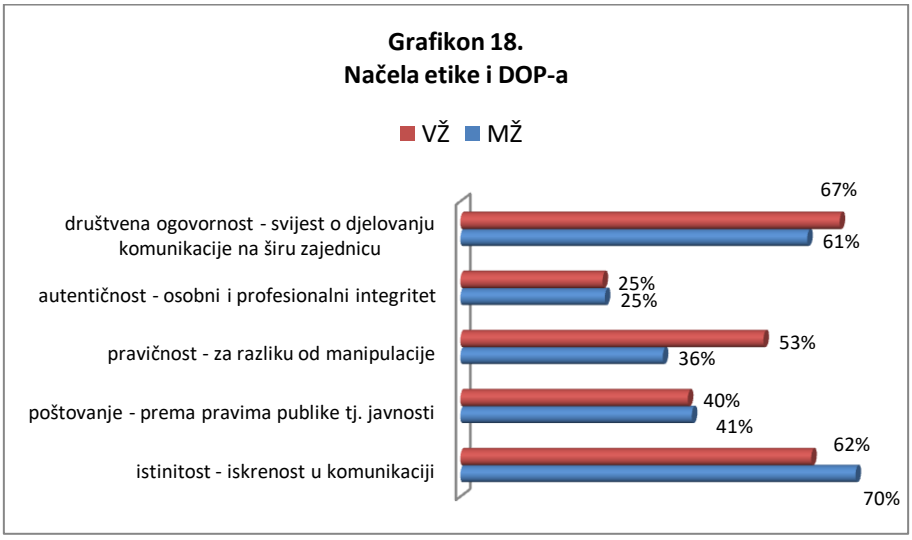
Kako je bio ponuđen odabir većeg broj aktivnosti koje pridonose transparentnosti i odgovornosti javnih institucija, ispitanici su ih gotovo sve, u velikom broju, odabrali kao nužno potrebne za poticanje građana na sudjelovanje u javnoj vlasti i odlučivanju, a 4 ispitanika u obje županije smatraju da već sada nude dovoljno (grafikon 17.)



Načela koja u komunikaciji nedostaju u zapaženim komunikacijskim aktivnostima, a bitno bi pridonijela pozitivnom stavu o profesionalnom i etičnom rada Županije

Percepcija ispitanika je da u komunikaciji najviše nedostaju istinitost tj. iskrenost u komunikaciji (41 ispitanik Međimurske i 37 ispitanika Varaždinske županije) te društvena odgovornost i svijest jedinica područne samouprave o

djelovanju komunikacije na lokalnu zajednicu (36 ispitanika u Međimurskoj i 40 ispitanika u Varaždinskoj županiji – grafikon 18).



5.3. Rasprava o rezultatima istraživanja

Svrha ovog istraživanja je bila je utvrditi percepciju građana o tehnikama i modelima komunikacije Međimurske i Varaždinske županije te razini primjene profesionalnih i etičkih standarda u komunikaciji. Istraživačka pitanja na koja je istraživanje trebalo dati odgovor bila su prepoznaju li građani neke od tehnika i modela odnosa s javnostima, koliko građani smatraju da navedena tijela komuniciraju profesionalno i etično, te nedostaju li vrijednosti koje bi podignule razinu profesionalizma i etike i time povećale otvorenosti i transparentnosti uprave kao i povjerenje građana u upravu.

Prema rezultatima ankete vidljivo je da je građanima dobro poznat pojam odnosa s javnostima kao profesije jer gotovo 50 posto ispitanika smatra da su odnosi s javnostima planirana, dvosmjerna komunikacija organizacije sa svojim javnostima s ciljem međusobnog razumijevanja i cjelovito obavještavanje javnosti o događajima u organizaciji, mada isto toliki broj građana smatra i da su odnosi s javnostima i publicitet, propaganda te glasnogovorništvo i uvjeravanje čime su izrazili sumnju u postojanje dvosmjerne nauštrb jednosmjerne komunikacije. Nadalje, prema mišljenju 59 posto ispitanika Međimurske županije i 45 posto ispitanika Varaždinske županije, profesionalni i etički odnosi s javnostima važni za dobro funkcioniranje županija kao

jedinica područne samouprave, a i najveći broj ispitanika smatra da su odnosi s javnostima vještina koja utječe na stvaranje i jačanje pozitivnog ugleda, da koriste komunikaciju i posreduju u zamjeni dezinformacija informacijama, da poboljšavaju ponašanja institucija naglašavanjem potrebe javnog odobravanja te da se u praksi poboljšavaju korištenjem etičkih kodeksa.

Međutim, iz pitanja koja se odnose na tehnike odnosa s javnostima koje su ispitanici zapazili vidljivo je da više od polovice ispitanika smatra da se radi o reaktivnim komunikacijama izazvanih nekim pozitivnim ili negativnim događajima, političkom promocijom, jednostranim informiranjem građana o aktivnostima tijela područne samouprave, a tek manji broj ispitanika zapazilo je poticanje građana na sudjelovanje u projektima i programima, promidžbama socijalnih i razvojnih programa. Najveći broj ispitanika novinske članke i priopćenja za medije, izjave, intervjue i konferencije za medije, a manji broj organizaciju događaja, foruma, koji su važni alati izravne komunikacije s građanima.

Iz odgovora na pitanje o načinu komunikacije u kojem je gotovo polovica ispitanika odabrala službene mrežne stranice, a na kojima s druge strane većinom nisu bili zadovoljni ni detaljnošću, ni dostupnošću, ni razumljivošću i točnosti ponuđenih informacija, a većina ispitanika nije uočila mogućnost pokretanja i vođenja interaktivne komunikacije, mogućnost predlaganja i rasprave o nekim temama od javnog interesa, vidljivo je da navedena tijela ne koriste elektroničke medije i tehnologije u svom punom kapacitetu. Kao razloge nezadovoljstva najveći broj ispitanika naveo je premalo izravne komunikacije s građanima, a više od 60 posto ispitanika smatra da bi se komunikacija trebala usmjeriti na provođenje istraživanja o zadovoljstvu građana o korištenju usluga te potrebama i problemima građana u lokalnoj sredini.

Odnosi s javnostima kao profesija često su optuživani da ne uvažavaju etičke kriterije, da su manipulativni i služe isključivo pojedinačnim interesima, međutim prakticiraju li se u etičkim okvirima, mogu ispunjavati pozitivnu društvenu ulogu (Mihovilović i Skoko, 2014), Nadalje navode maksime koje su važne za etično i društveno odgovorno provođenje, koje čine takozvani TARES test (Baker i Martinson, 2001: 159): istinitost (*truthfulness*) – iskrenost u komunikaciji; 2. autentičnost (*authenticity*) – osobni i profesionalni integritet; 3. poštovanje (*respect*)

– poštovanje prema pravima publike; 4. pravičnost (*equity*) – poštenje, za razliku od manipulacije; 5. društvena odgovornost (*social responsibility*) – svijest o djelovanju komunikacije na širu zajednicu. Stoga je posljednje pitanje bilo usmjereno na percepciju ispitanika o navedenim načelima tj. za koja smatraju da nedostaju u zapaženim komunikacijskim aktivnostima, a bitno bi pridonijela pozitivnom stavu o profesionalnom i etičnom rada Županije, pri čemu preko 60 posto ispitanika u obje županije smatra da u komunikaciji najviše nedostaje istinitosti i društvene odgovornosti.

U cjelini, iz rezultata ankete vidljivo da je više od 50 posto ispitanika stava da su profesionalni i etički odnosi s javnostima važni za dobro funkcioniranje tijela javne uprave i povećanje transparentnosti rada kao osnovnom uvjetu za podizanje ugleda, da više od 60 posto ispitanika smatra da u komunikaciji nedostaju načela društvene odgovornosti, istinitosti i pravičnosti. Nadalje, više od 60 posto ispitanika smatra da tijela područne uprave trebaju za stvaranje dojma odgovorne i otvorene institucije koja potiče građane na sudjelovanje u javnoj vlasti usmjeriti komunikaciju na istraživanje o potrebama i problemima građana, kao i ispitivanje zadovoljstva građana uslugama iz svojeg djelokruga, što su zapravo neke od osnovnih funkcija profesionalnih odnosa s javnostima, moglo bi se reći da rezultati potvrđuju postavljenu hipotezi istraživanja da profesionalna i etična komunikacija tijela područne samouprave s građanima, doprinosi ugledu jedinici područne samouprave kao organizaciji, jer u tijelima u kojima stručnjaci za odnose s javnostima na ovaj način uspostavljaju i održavaju uzajamno korisne odnose sa svojim javnostima ispunjavaju jednu od temeljnih funkcija upravljanja i na taj način utječu na društvo u cjelini – potiču i ostale dionike na društvenu odgovornost i promiču ključnu ulogu odnosa s javnostima u održavanju društvenog poretka i pozitivnih društvenih vrijednosti.

6. ZAKLJUČAK

U diplomskom radu pokušala sam analizirati odnose s javnostima kao profesije koja danas sve više postaje veza između organizacija i njenih javnosti u tijelima područne samouprave s aspekta profesionalizma i etike, a iz razloga što se sve veća pažnja pridaje važnosti razini vladavine prava i usmjerenosti javne uprave građanima. Primjena standarda profesije, etičkih načela i otvorene komunikacija stvaraju veće povjerenje građana u institucije. Ulaganje u učinkovite odnose s javnostima motivira građane na uključivanje u provođenje javnih politika, a u slučaju kriznih situacija odnosi s javnostima pridonose međusobnom razumijevanju.

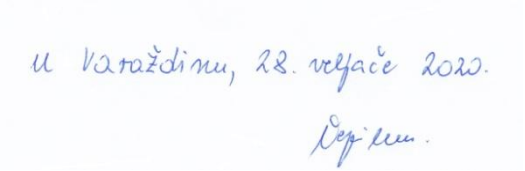
Odnosi s javnostima u tijelima uprave jako se razlikuju od korporativnih odnosa s javnostima - javna uprava financira se iz proračunskog novca svih građana i kao takva pod budnim nadzorom i građana i medija, zbog čega je potrebno razvijati dvosmjernu komunikaciju i razvijati komunikacijske alate koji povećavaju transparentnost i javnost rada i održavanje što boljih odnosa s medijima. Ipak, može se zaključiti da je od velikog značaja za tijela javne vlasti i politiku.

Primjena standarda profesije i etičkih načela u odnosima s javnostima tijela područne samouprave doprinosi ispunjavanju osnovnih funkcija odnosa s javnostima i time usmjerava rad konkretne institucije:

- ispitivanje mišljenja, stavova i reakcija građana, pomaže u kreiranju i usmjeravanju javnih politika dajući odgovor na pitanje „koji su naši problemi?“;
- planiranje uključuje stavove, mišljenja, ideje i reakcije građana u politike i programe i daje odgovor na pitanje „što možemo učiniti“;
- izravna dvosmjerna komunikacija daje objašnjenja svima uključenim u politike i programe i čija podrška je ključna za daljnji rad i odgovara na pitanje „što smo radili i zašto.“;
- evaluacija koja uključuje ocjenu vlastite komunikacije i učinkovitost korištenih tehnika pomaže u pitanju „kako smo postupili“.

U obavljanju svih ovih poslova, službenici u obavljanju poslova odnosima s javnostima tijela područne samouprave suočavaju se s etičkim izazovima koji su možda složeniji od onih u drugim djelatnosti - često se javljaju etička pitanja oko sukoba vrijednosti između političara i javnosti - građana i drugih organizacija. Da bi

se udovoljilo svim strane, u dijalogu o politikama, važno je održavanje i promicanje etičke prakse odnosa s javnostima, kako ne bi prerasli u propagandu. Obaveza je svih poštivanje osnovnih načela etičkih kodeksa službenika, kao i strukovnih udruga, ali i zakonske regulative, predstavlja temeljne kriterije za primjenu profesionalnih standarda i etičkog odlučivanja.



7. LITERATURA

1. Baker, S. (1999) *Five Baselines for Justification in Persuasion* [*online*], Journal of Mass Media Ethics, 14 (2), str. 69-81. Dostupno na: https://www.tandfonline.com/ [2. veljače 2020.]
2. Baker, S. i Martinson, D. L. (2001) *The TARES Test: Five Principles for Ethical Persuasion* [*online*], Journal of Mass Media Ethics, *16*(2 i 3), str. 148–175. Dostupno na: http://www.communicationcache.com/uploads/1/0/8/8/10887248/the_tares_test-_five_principles_for_ethical_persuasion.pdf [12. veljače 2020.]
3. Barney, R. i Black J., (1994) *Ethics and professional persuasive communications*, [*online*], Public Relations Review, 20 (3), str. 233-248. Dostupno na : https://www.thefreelibrary.com/Ethics+and+professional+persuasive+communications.-a016382448 [2. veljače 2020.]
4. Broom, G. M. (2010) *Cutlip & Center`s Učinkoviti odnosi s javnošću*, Zagreb: MATE d.o.o;
5. Day, L. A. (2004) *Etika u medijima: primjeri i kontroverze*, [*online*], Beograd, Impresum. Dostupno na: http://www.mc.rs/upload/documents/PDF/Etika.pdf [29. siječnja 2020.]
6. Fitzpatrick, K. i Gauthier, F.C. (2001) *Toward a Professional Responsibility Theory of Public Relations Ethics* [*online*], Journal of Mass Media Ethics, 16 (2-3), str. 193–212. Dostupno na: http://www.communicationcache.com/ [2. veljače 2020.]
7. Gregory, A. (2006), *Odnosi s javnošću: planiranje i upravljanje kampanjama*, Zagreb: Hrvatska udruga za odnose s javnošću, PRint
8. Grunig, J. E. (2000) *Collectivism, Collaboration, and Societal Corporatism as Core Professional Values in Public Relations* [*online*], Journal of Public Relations Research, 12 (1), str. 23-48. Dostupno na: https://doi.org/10.1207/S1532754XJPRR1201_3 [2. veljače 2020.]
9. *Hrvatski leksikon*, [*online*], Dostupno na: http://www.enciklopedija.hr/ Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža [19. siječnja 2020.]

10. Haramija, P. (2009) *Etički obzor utemeljitelja odnosa s javnošću i etika u toj struci danas*, [*online*], Obnovljeni život, 64 (2) str. 199-221, Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/37270 [29. siječnja 2020.]
11. *Izvješće o analizi oblika direktne komunikacije građana s tijelima javne uprave Ministarstva uprave* (2017), [*online*] Zagreb: Briefing komunikacije d.o.o. Dostupno na: /Izvješće%20o%20analizi%20oblika%20direktne%20komunikacije%20građana%20s%20tijelima%20javne%20uprave%20(svibanj%202016.).pdf [10. siječnja 2020.]
12. Lamza Posavec, V. (2006), *Metode istraživanja u novinarstvu*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
13. Lesinger, G. (2016), *Komunikacija odnosa s javnoću – Utjecaj odnosa s medijima na postavljanje dnevnih medijskih agendi*, [*online*] Doktorska disertacija, Osijek: Sveučilište J. J. Strossmayera, Dostupno na: lesinger_gordana_dsos_2016_diser_sveuc%20upitnik%20doktorska%20disertacija.pdf [10. siječnja 2020.]
14. Krkač, K. (2007), *Uvod u poslovnu etiku i korporacijsku društvenu odgovornost*, Zagreb, MATE d.o.o. /ZŠEM
15. Koprić, I., Musa, A. i Lalić Novak, G. (2012), *Europski upravni prostor*, Zagreb: Institut za javnu upravu
16. Kunczik, M. i Zipfel, A. (1998), *Uvod u publicističku znanost i komunikologiju*, Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert
17. Martinović, D. (2014) *Mediji i promocija participacije građana u lokalnoj samoupravi* [*online*], BIH, Široki Brijeg: Logotip d.o.o. Dostupno na: http://www.dragomartinovic.com/images/PDF-knjige/Drago-Martinovic-Mediji-knjiga-WEB.pdf [5. veljače 2020.]
18. Marčetić, G. i Giljević, T. (2010), *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj* [*online*], Hrvatska i komparativna javna uprava, 10 (1) str. str. 67-78, Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/135489 [8. veljače 2020.]
19. Maretić, M. (2008) *Komuniciranje u lokalnim sredinama* [online]. MediAnali, 2 (3), Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/42363

20. Narodne novine (2001) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, [*online*] Zagreb: Narodne novine d.d., Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_04_33_569.html [16. siječnja 2020.]
21. Narodne novine (1997) Zakon o potvrđivanju europske povelje o lokalnoj samoupravi [*online*] Zagreb: Narodne novine d.d., Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_10_14_95.html [16. siječnja 2020.]
22. Perko Šeparović, I. (2006), *Izazovi javnog menadžmenta dileme javne uprave*, Zagreb, Golden marketing-Tehnička knjiga
23. Pusić, E. (1986), *Nauka o upravi*, Zagreb, Pravni fakultet
24. Petzold, K. (2007) Kommunale Öffentlichkeitsarbeit [*online*], SR Njemačka, München: GRIN Verlag, Dostupno na: https://www.grin.com/document/441178 [5. veljače 2020.]
25. *Preporuke HUOJ-a o statusu odnosa s javnošću* (2017), [*online*] Dostupno na: http://www.hnd.hr/uploads/files/Preporuke%20za%20status%20OSJ%20u%20dr%C5%BEavnoj%20upravi.pdf [8. siječnja 2020.]
26. Skoko, B. i Mihovilović M. (2014), *Odnosi s javnošću u funkciji društveno odgovornog poslovanja*, [*online*] Stručni rad: Praktični menadžment [*online*], 1 (5), str. 84-91. Dostupno na https://hrcak.srce.hr/134958 [16. siječnja 2020.]
27. Skoko, B. (2009), *Država kao brend*, Zagreb: Matica hrvatska
28. Tafra-Vlahović, M. (2015) *Modeli odnosa s javnostima*, Koprivnica: Sveučilište Sjever
29. Theaker, A. (2007), *Priručnik za odnose s javnošću*, Zagreb : Hrvatska udruga za odnose s javnošću, PRint
30. Tomić, Z. (2016) *Odnosi s javnošću, teorija i praksa*, 2. dopunjeno i izmijenjeno izd, Zagreb: Synopsis

8. INTERNETSKE STRANICE

https://www.zagrebacka-zupanija.hr/

http://www.kzz.hr/

https://www.smz.hr/

https://www.kazup.hr/

http://www.varazdinska-zupanija.hr/

https://kckzz.hr/

http://bbz.hr/

https://www.pgz.hr/

http://www.licko-senjska.hr/

http://www.vpz.hr/

https://www.pszupanija.hr/

http://www.bpz.hr/

https://www.zadarska-zupanija.hr/

http://www.obz.hr/index.php

http://www.sibensko-kninska-zupanija.hr/

http://www.vusz.hr/

https://www.dalmacija.hr/

http://www.edubrovnik.org/

https://medjimurska-zupanija.hr/

https://www.istra-istria.hr/

https://www.zagreb.hr/

www.gesetze-im-internet.de

https://www.okhistory.org/publications

9. PRILOZI

POPIS SLIKA I GRAFIKONA **str.**

Slika 1. - Vremenska crta povijesnog razvoja OJ 18
Grafikon 1. - Županija prebivališta 48
Grafikon 2. - Spol ispitanika 49
Grafikon 3. - Dob ispitanika 49
Grafikon 4. - Stupanj obrazovanja ispitanika 50
Grafikon 5. - Radni status ispitanika 50
Grafikon 6. - Što su OJ za ispitanike 51
Grafikon 7.A. - OJ utječu na pozitivan ugled 52
Grafikon 7.B. - OJ mijenjaju dezinformacije informacijama 52
Grafikon 7.C. - OJ poboljšavaju institucije 53
Grafikon 7.D. - Etički kodeksi poboljšavaju OJ 53
Grafikon 8.A. - OJ pretrpavaju javnost lažnim informacijama 54
Grafikon 8.B. - OJ daju prednost posebnim interesima 54
Grafikon 9. - Postoji li služba OJ u županiji 55
Grafikon 10. - Zapažene tehnike OJ 55
Grafikon 11. - Svrha zapažene komunikacije 56
Grafikon 12. - Način traženja informacija 57
Grafikon 13. - Načini komunikacije na *web*-stranici 57
Grafikon 14.1. - Kvaliteta dobivenih informacija - detaljnost 58
Grafikon 14.2. - Kvaliteta dobivenih informacija - dostupnost i razumljivost 58
Grafikon 14.3. - Kvaliteta dobivenih informacija - pouzdanost i točnost 58
Grafikon 15. - Razlog nezadovoljstva komunikacijom 59
Grafikon 16. - Važnost OJ 59
Grafikon 17. - Kriteriji za odgovornost i otvorenost 60
Grafikon 18. - Načela etike i DOP-a 61

ANKETNI UPITNIK

PROFESIONALIZAM I ETIKA ODNOSA S JAVNOSTIMA MEĐIMURSKE ŽUPANIJE I VARAŽDINSKE ŽUPANIJE KAO JEDINICA PODRUČNE SAMOUPRAVE

Poštovani/a,

molimo Vas da ispunite anketu o odnosima s javnostima Međimurske i Varaždinske županije. Svrha ovog istraživanja je utvrditi percepciju građana o tehnikama i modelima komunikacije navedenih županija i razini profesionalnih i etičkih standarda.

Anketa je dobrovoljna i anonimna, a svi prikupljeni podaci prikazivat će se i obrađivati isključivo na razini skupine za potrebe izrade diplomskog rada studija Odnosa s javnostima na Sveučilištu Sjever u Varaždinu.

Zahvaljujem na suradnji.

1. Na području koje županije živite

- Međimurska županija
- Varaždinska županija

2. Vaš spol

- muški
- ženski

3. Vaša dobna skupina

- do 25 godina
- 26 - 35 godina
- 36 - 45 godina
- više od 46 godina

4. Vaš stupanj obrazovanja

- osnovno obrazovanje
- srednjoškolsko obrazovanje
- više ili visoko obrazovanje/magisterij
- doktorat

5. Vaš radni status

- zaposlen/a
- nezaposlen/a

- neaktivan/a (umirovljenik ili drugo)

6. Odnosi s javnostima za Vas su (moguće je odabrati više odgovora)

- publicitet i propaganda
- jednostrano širenje informacija putem javnih medija
- glasnogovorništvo i uvjeravanje
- izvješćivanje u kriznim situacijama
- planirana, dvosmjerna komunikacija organizacije sa svojim javnostima s ciljem međusobnog razumijevanja
- cjelovito i korektno obavještavanje javnosti o događajima u organizaciji
- ne znam

7. Ocijenite koliko se slažete s navedenim pozitivnim karakteristikama odnosa s javnostima

Odnosi s javnostima su vještina koja utječe na stvaranje i jačanje pozitivnog ugleda

1 - ne slažem se
2 - uglavnom se ne slažem
3 - nemam određeno mišljenje
4 - uglavnom se slažem
5 - potpuno se slažem

Odnosi s javnostima koriste komunikaciju i posreduju u zamijene dezinformacija točnim informacijama

1 - ne slažem se
2 - uglavnom se ne slažem
3 - nemam određeno mišljenje
4 - uglavnom se slažem
5 - potpuno se slažem

Odnosi s javnostima poboljšavaju ponašanja institucija naglašavanjem potrebe javnog odobravanja

1 - ne slažem se
2 - uglavnom se ne slažem
3 - nemam određeno mišljenje
4 - uglavnom se slažem
5 - potpuno se slažem

Odnosi s javnostima poboljšavaju se u praksi korištenjem etičkih kodeksa

1 - ne slažem se
2 - uglavnom se ne slažem

3 - nemam određeno mišljenje
4 - uglavnom se slažem
5 - potpuno se slažem

8. Ocijenite koliko se slažete navedenim negativnim karakteristikama odnosa s javnostima

Odnosi s javnostima pretrpavaju nas lažnim informacijama koje nas zbunjuju

1 - ne slažem se
2 - uglavnom se ne slažem
3 - nemam određeno mišljenje
4 - uglavnom se slažem
5 - potpuno se slažem

Odnosi s javnostima daju prednost posebnim interesima umjesto javnoj dobrobiti

1 - ne slažem se
2 - uglavnom se ne slažem
3 - nemam određeno mišljenje
4 - uglavnom se slažem
5 - potpuno se slažem

9. Je li Vam poznato postoji li u Vašoj Županiji služba/ili službenici za odnose s javnostima

- da - postoji
- ne - ne postoji
- nije mi poznato

10. Jeste li u posljednjih mjesec dana zapazili neku od komunikacijskih tehnika odnosa s javnostima Vaše Županije (moguće je izabrati više odgovora)

- novinski članci i priopćenja za medije
- posebno uređeni oglasi i reklame
- izjave, intervjui, press-konferencije
- organizacija događaja, izložbe, sajmovi
- društvene mreže, elektronička pošta
- donacije
- lobiranje
- godišnji izvještaji
- nisam zapazio/la ništa

11. Zapažena komunikacija bila je (moguće je izabrati više odgovora)

- reakcija izazvana/potaknuta nekim pozitivnim ili negativnim događajem
- politička promocija

- manipuliranje informacijama
- informiranje građana o aktivnostima jedinice područne samouprave
- istraživanje javnog mnijenja o potrebama u sredini ili promicanju raznovrsnih programa
- promidžba raznovrsnih socijalnih i razvojnih programa
- poticanje građana na potporu za provedbu i programa od javnog interesa
- rješavanje krizne situacije

12. Jeste li Županije radi ostvarivanja nekog prava ili rješavanja problema tražili informaciju putem nekog od navedenih medija (moguće je izabrati više odgovora)

- posjećivanjem internetske stranice
- e-poštom
- pismenim putem
- telefonom
- osobnim dolaskom
- u lokalnim tiskanim ili elektroničkim medijima
- nisam tražio/tražila ništa

13. Ako ste posjetili internetsku stranicu svoje Županije jeste li na njoj uočili (moguće je izabrati više odgovora)

- mogućnost za pokretanje i vođenje interaktivne komunikacije
- mogućnost za odabir više načina komunikacije
- mogućnost za predlaganje i raspravu o nekoj od tema od javnog interesa
- mogućnost dobivanja odgovora na postavljena pitanja
- nisam uočio/uočila ništa od navedenog
- nisam posjećivao/posjećivala njihovu internetsku stranicu

14. Kako biste prema sljedećim kriterijima ocijenili kvalitetu dobivenih informacija

Detaljnost

1 - veoma nezadovoljan
2 - uglavnom nezadovoljan
3 - ni zadovoljan ni nezadovoljan
4 - uglavnom zadovoljan
5 - veoma zadovoljan

Dostupnost i razumljivost

1 - veoma nezadovoljan
2 - uglavnom nezadovoljan
3 - ni zadovoljan ni nezadovoljan
4 - uglavnom zadovoljan

5 - veoma zadovoljan

Pouzdanost i točnost

1 - veoma nezadovoljan
2 - uglavnom nezadovoljan
3 - ni zadovoljan ni nezadovoljan
4 - uglavnom zadovoljan
5 - veoma zadovoljan

15. Ako ste bili nezadovoljni, što biste naveli kao razlog nezadovoljstva komunikacijom s navedenom institucijom (moguće je izabrati više odgovora)

- premalo komuniciraju
- na postavljene upite ne odgovaraju jasno i konkretno
- izvješća nisu usmjerena potrebama građana
- izvješća su usmjerena na prezentaciju političara
- izvješća i informacije ne daju na vrijeme
- bio/bila sam zadovoljna

16. Prema vašem mišljenju, koliko su profesionalni i etički odnosi s javnostima važni za dobro funkcioniranje Županija kao jedinica područne samouprave

1 - uopće nisu važni
2 - nisu važni
3 - niti su važni niti nisu važni
4 - važni su
5 - veoma su važni

17. Na što bi trebale biti usmjerene aktivnosti odnosa s javnostima Županije da bi stvorile dojam odgovorne i otvorene institucije koja potiče građane na sudjelovanje u javnoj vlasti (moguće je izabrati više odgovora)

- ispitivanje zadovoljstva građana-korisnika usluga koje su u nadležnosti područne samouprave
- dostupnost informacija o vrstama, procedurama ili troškovima pružanja javnih usluga
- istraživanje o potrebama i problemima građana u lokalnoj sredini
- redovito izvještavanje o korištenju proračunskih sredstava
- davanje informacija o provođenju projekata od javnog interesa i mogućnošću sudjelovanja u njima
- interakciju sa građanima o tekućim aktivnostima putem društvenih mreža
- ništa od navedenog, već nude dovoljno

18. Po vašem mišljenju, koja od navedenih načela nedostaju u zapaženim komunikacijskim aktivnostima, a bitno bi pridonijela pozitivnom stavu o profesionalnom i etičnom rada Županije (moguće je izabrati više odgovora)

- istinitost - iskrenost u komunikaciji
- poštovanje - prema pravima publike tj. javnosti
- pravičnost - za razliku od manipulacije
- autentičnost - osobni i profesionalni integritet
- društvena odgovornost - svijest o djelovanju komunikacije na širu zajednicu

Sveučilište Sjever

SVEUČILIŠTE SJEVER

IZJAVA O AUTORSTVU I SUGLASNOST ZA JAVNU OBJAVU

Završni/diplomski rad isključivo je autorsko djelo studenta koji je isti izradio te student odgovara za istinitost, izvornost i ispravnost teksta rada. U radu se ne smiju koristiti dijelovi tuđih radova (knjiga, članaka, doktorskih disertacija, magistarskih radova, izvora s interneta, i drugih izvora) bez navođenja izvora i autora navedenih radova. Svi dijelovi tuđih radova moraju biti pravilno navedeni i citirani. Dijelovi tuđih radova koji nisu pravilno citirani, smatraju se plagijatom, odnosno nezakonitim prisvajanjem tuđeg znanstvenog ili stručnoga rada. Sukladno navedenom studenti su dužni potpisati izjavu o autorstvu rada.

Ja, NELIJA ČEPIN *(ime i prezime)* pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica ~~završnog~~/diplomskog *(obrisati nepotrebno)* rada pod naslovom Profesionalizam i etika odnosa s javnostima u tijelima područne samouprave RH *(upisati naslov)* te da u navedenom radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova.

Student/ica:
NELIJA ČEPIN

(vlastoručni potpis)

Sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnost i visokom obrazovanju završne/diplomske radove sveučilišta su dužna trajno objaviti na javnoj internetskoj bazi sveučilišne knjižnice u sastavu sveučilišta te kopirati u javnu internetsku bazu završnih/diplomskih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice. Završni radovi istovrsnih umjetničkih studija koji se realiziraju kroz umjetnička ostvarenja objavljuju se na odgovarajući način.

Ja, NELIJA ČEPIN *(ime i prezime)* neopozivo izjavljujem da sam suglasan/na s javnom objavom ~~završnog~~/diplomskog *(obrisati nepotrebno)* rada pod naslovom Profesionalizam i etika odnosa s javnostima u tijelima područne samouprave Republike Hrvatske *(upisati naslov)* čiji sam autor/ica.

Student/ica:
NELIJA ČEPIN

(vlastoručni potpis)