

Pozicioni dokument međuinstitucionalne radne grupe za Komunikacije i upravljanje znanjem ***Strateška komunikacija u javnoj upravi***

Uvod

Polazeći od reformskih ciljeva zacrtanih kroz Strategiju reforme javne uprave u BiH i njen Revidirani akcioni plan ¹, uvažavajući situaciju u javnoj upravi i potrebe za efikasnijom i efektivnijom upravom i racionalnijim korištenjem javnih sredstava, te razumijevajući socio-kulturalne promjene i tehnološki napredak i moderne izazove kao i novokreirane mogućnosti, Međuinstitucionalna radna grupa za komunikacije i upravljanje znanjem iznosi preporuke za unapređenje oblasti komunikacija u javnoj upravi, a na osnovu u nastavku obrazloženih razloga. Ova grupa djeluje u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH, koji po nalogu Vlade SR Njemačke provodi njemački GIZ, a na strani BiH za provedbu je zadužen Ured koordinatora za reformu javne uprave.

Također, kroz Strategiju proširenja za period 2014.-2015., Evropska komisija (EK) je pojačala svoj fokus na reformu javne uprave (PAR) za zemlje kandidate, predstavljanjem šest ključnih pitanja/odnosno područja reforme² i boljim integrisanjem reforme u proces proširenja, kroz jače povezivanje reforme javne uprave sa pregovorima o pristupanju. Za svaku od šest ključnih reformskih oblasti koje je utvrdila Evropska komisija, ustanovljen je set posebnih principa koje je SIGMA razvila za potrebe javnih uprava zemalja regije Zapadnog Balkana i Turske i objavila u novembru 2014.³ U okviru predmetnog dokumenta "Principa javne uprave", u sklopu principa pod nazivom *Odgovornost* definisan je poseban princip koji se odnosi na transparentnost javnih organa, a koji glasi: "Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi." Također, pojedini segmenti principa pod nazivom *Pružanje usluga* direktno se odnose na određen broj ciljeva i mjera reformske oblasti Institucionalna komunikacija, kroz zahtjeve za transparentnošću i otvorenošću organa uprave prema javnostima.

¹ IK 1.1. Uspostavljanje strateškog okvira za komunikacije, IK 1.2. Poboljšati komunikacijsko planiranje u institucijama, 1. 3. Uvrstiti komunikacijsko planiranje u cjelokupno planiranje i raspodjelu budžetskih sredstava institucija, IK 2.1. Održavati i razvijati kapacitete u institucijama, IK 4.1. Standardizirati zahtjeve i opise radnih mjesta službenika za odnose s javnošću i IK 11.1. Mjeriti učinkovitost strateških komunikacija.

² Ključna pitanja : Strateški okvir za reformu javne uprave, Kreiranje politika i koordinacija, Javna služba i upravljanje ljudskim resursima, Odgovornost, Pružanje usluga i Upravljanje javnim finansijama

³ « Principi javne uprave », SIGMA 2014.

I Razlozi za promjene u strateškoj komunikaciji javne uprave

Razlog 1: Racionalnije korištenje javnih sredstava kroz strateški pristup komunikacijama

Reformski napori vlasti u BiH (reforma javne uprave, Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. te procesi euro-atlantskih integracija pred organe javne uprave stavljaju izazov za modernijim, kompetentnijim, transparentnijim, efikasnijim, ekonomičnijim i odgovornijim djelovanjem koje će unaprijediti usluge i ostvariti uštede. Strateškim pristupom komunikacijama moguće je ostvariti uštede⁴ kroz centraliziraniji i koordiniraniji pristup, konsolidiranje i modernizaciju komunikacijske prakse, te povećanje odgovornosti državnih službenika koji se bave komunikacijskim poslovima.

Trenutna praksa pokazuje da postoji nedostatak koordinacije aktivnosti u oblasti komunikacija na nivou institucija, te da se postojeći resursi ne iskorištavaju na efikasan i koordiniran način⁵, što podrazumijeva zajedničke sastanke, koordinaciju i zajedničku provedbu javnih kampanja, korištenje resursa i opreme, te korištenje/dijeljenje znanja među institucijama u oblasti ljudskih resursa.

Razlog 2: Digitalna transformacija rada u javnoj upravi

Tehnološke promjene u posljednjim decenijama kreirale su nove potrebe i zahtjeve kako građana tako i unutar same javne uprave. Po podacima UN-ovog ITU-a za 2014. stopa pojedinaca koji u BiH koriste internet iznosi 60,8%⁶. Građani informacije ne samo zaprimaju već i dijele, komentiraju i sami plasiraju mnogo jednostavnije i brže uz pomoć moderne tehnologije, prvenstveno tzv. *weba 2.0*. Iako tradicionalni mediji poput televizije, štampe i radija i dalje igraju važnu ulogu u medijskom prostoru, mogućnosti koje pružaju društveni mediji, internetski novinski portali i drugi kanali ukazuju da se boljim, strateškim pristupom i integraciji *online* i *offline* komunikacija mogu ostvariti značajni rezultati uz znatno manje troškove nego, primjerice, kroz plaćeno oglašavanje⁷.

Nadalje, kroz otvaranje javne uprave prema građanima, te uspostavu strateške direktne komunikacije s građanima putem platformi koje to omogućavaju na jednostavan način komunikacije osiguravaju institucijama vlasti bolje razumijevanje politika i reformskih napora koje se provode, grade reputaciju institucija, te unapređuju povjerenje građana u njihov rad.

S aspekta upravljanja rizicima u komunikacijama strateškim se pristupom *online* komunikacijama osigurava preuzimanje vlasništva nad konverzacijom koja se odvija u javnosti. U kriznim situacijama, poput poplava u BiH u maju 2014. godine, pokazalo se da protok informacija putem društvenih medija ima svojih prednosti, ali također i svojih nedostataka. Prednosti takvog protoka se trebaju nadalje iskorištavati, a rizici minimizirati kroz strateški i metodičan pristup.

⁴ U Velikoj Britaniji kroz strateške komunikacije u periodu 2014/15 ostvarene su uštede od 330 miliona funti u odnosu na potrošnju u 2009/10. Vidjeti: <https://communication.cabinetoffice.gov.uk/government-comms-plan/government-communications-savings-1415-delivering-efficiency-through-professionalism/> (pristupljeno: 8. mart 2016)

⁵ IK 3.1. Poboljšati komunikaciju između PR ureda /službenika na svim upravnim nivoima, IK 3. 2. Poboljšati koordinaciju u oblasti strateškog komuniciranja između različitih upravnih nivoa i IK 3.3. Osigurati suvremen i efikasan razvoj sektora za IK u budućnosti

⁶ Izvor: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx> (pristupljeno: 8. mart 2016)

⁷ Usporedbe radi plaćeno oglašavanje na billboardu u Kantonu Sarajevo (bez troškova dizajna i izrade sadržaja oglasa!) u trajanju od 4 sedmice iznosi 1.474,20 KM.

Tehnološka revolucija, a naročito uređaji koji su postali rasprostranjenim predmetom svakodnevne upotrebe, omogućili su trenutačan prijem informacija, a time i trenutačnu reakciju. Vrijeme koje je potrebno da poruka stigne do primatelja, odnosno, da povratna informacija stigne natrag pošiljatelju sada se mjeri sekundama. Osim što treba biti strateška (kako bi ciljano i isplativo doprla do masovnih korisnika proizvoda tehnološke revolucije), komunikacija uprave nužno mora biti i ubrzana.

Demografska revolucija u smislu pojave generacija koje gotovo cjelokupnu komunikaciju svode na digitalizirane forme sadržaja, slikovne formate i simbole, u kontekstu strateške komunikacije ukazuje na najmanje dvije stvari: da su struktura, karakteristike i brojnost ciljnih grupa značajno izmijenjeni i da u kreiranju poruka više nije dovoljno razmišljati samo verbalno već u mnogo većoj mjeri i vizuelno.

Komunikacija uprave posredstvom društvenih medija relativna je novost i u globalnim razmjerama, no imajući u vidu prethodno navedeno, u jednakoj mjeri i neminovnost. Društveni mediji kao komunikacijski kanal u pojačanim naporima racionalizacije troškova uprave predstavljaju olakšavajuću okolnost ukoliko su komunikacije putem njih strateški osmišljene i strateški korištene.

Razlog 3 – Povećanje učinka komunikacija

Komunikacijski poslovi unutar uprave su veoma često fokusirani na odnose s tradicionalnim medijima (TV, radio i štampa) i to kroz plasiranje informacija putem saopćenja, konferencija za medije i davanje izjava. Nadalje, pristup komunikacijama u javnoj upravi je učestalo reaktivan, gdje se, naprimjer, odgovara na medijske upite, te se dostavljaju informacije u skladu sa zahtjevima po Zakonu o slobodi pristupa informacijama. Iako su ovo neophodne prakse službenika koji se bave komunikacijskim poslovima, strateške komunikacije u upravi mogu često pokazati i drugačije, inovativno i proaktivno lice.

Jedan od takvih primjera jeste *Politika proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH*, dokument koji su četiri institucije s nivoa BiH⁸ izradile u saradnji s predstavnicima organizacija civilnog društva⁹ u toku 2015. godine. Ovim dokumentom se zacrtava osnova za unapređenje proaktivne objave informacija te definiraju tzv. standardi proaktivne transparentnosti. Ovim inovativnim pristupom se pokazalo da komunikacije unutar javne uprave mogu direktno doprinijeti povećanju kako same transparentnosti rada institucija, tako i ostvarenju principa međunarodnih inicijativa poput Partnerstva za otvorenu vlast.

Efektivna komunikacija može i treba graditi i jačati povjerenje građana u napore vlasti vezane za kompleksne reformske procese poput provedbe Reformske agende za BiH, evropskih integracija ili reforme javne uprave. Međutim, pored prethodno obrazloženog reaktivnog, posrednog i informativno-edukativnog pristupa komunikacijama, da bi se efekti zaista ostvarili potrebno je dalje unapređivati direktnu, dvosmjernu i jezikom, tonom i stilom prilagođenu komunikaciju s građanima, posebno u kontekstu novih tehnoloških mogućnosti.

⁸ Ured koordinatora za reformu javne uprave, Direkcija za evropske integracije, Agencija za statistiku BiH i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH

⁹ Transparency International BiH, Centar za društvena istraživanja Analitika i Centar za istraživačko novinarstvo.

Nadalje, strateška i moderna komunikacija može i treba ostvarivati i jasne rezultate te jačati povjerenje kroz ciljane, strateške kampanje koje uključuju građane u dijalog s vlastima, pozivaju ih na djelovanje (tzv. *call-to-action*) i imaju ugrađene mehanizme prikupljanja i uvažavanja povratnih informacija građana.

Da bi se, pak, ostvarili ovakvi efekti potrebno je da ciljevi komunikacija budu usklađeni sa strateškim ciljevima organa javne uprave. Jednostavno rečeno – svi poslovi u oblasti komunikacije trebaju da daju jasan doprinos ostvarenju ciljeva organizacije a ne da budu „dodatak“, to jeste, odvojen ili sporedan poslovni proces. Iz toga proistječe da se trebaju povećati i sama očekivanja od mjerljivih rezultata i efekata komunikacija, kako kod rukovodilaca tako i kod samih službenika koji obavljaju komunikacijske poslove.

Mjerenje rezultata komunikacije i istraživanja u oblasti komunikacija su osnova za strateško planiranje komunikacijskih poslova, ali i za prepoznavanje problema i njihovo rješavanje na pravovremen i planski način. To podrazumijeva razvoj mehanizma i metodologije istraživanja i monitoringa i evaluacije komunikacija vlada i institucija. Osnovna praksa postoji u oblasti praćenja medija, što predstavlja reaktivan pristup komunikacijama. Proaktivan pristup istraživanjima i monitoringu uključuje praćenje svih segmenata komunikacije, prikupljanje relevantnih podataka, vođenje baza podataka, provođenje anketa, javnih diskusija, sastanaka, tzv. *road showova*, istraživanje sekundarnih izvora, redovno analiziranje situacije (pomoću, naprimjer, SWOT ili PESTLE analiza), te redovno izvještavanje.

II Očekivane promjene u komunikaciji u javnoj upravi

1 Koristi od promjena i učinci promjena

- Proaktivan pristup komunikaciji jedan je od značajnih pokazatelja pozitivnih promjena u radu javnih uprava u zemljama članicama Evropske unije. Uprava više ne bi trebala biti samo sistem koji pruža usluge i informacije o uslugama, nego bi trebala postati inicijator komunikacije i sakupljač informacija na način da razvija i modificira svoje usluge na osnovi svakodnevne komunikacije s javnošću.
- Službenici koji obavljaju poslove komunikacija svojim radom direktno doprinose kvalitetnijem planiranju i potpunijem pristupu realizaciji ciljeva organizacije. Zbog toga reformisana javna uprava zahtijeva od svake institucije da ima zaposlenog službenika za informisanje/odnose s javnošću, te pozicioniranje ovih službenika na hijerarhijski nivo i mjesta u organizacionoj strukturi koji će omogućiti utjecaj na donošenje odluka.
- Poboljšanje strateške komunikacije znači i kreiranje jasnih i za običnog građanina razumljivih poruka, direktan kontakt sa građanima, proaktivan pristup i spremnost na dijalog, što sveukupno doprinosi povećanju povjerenja građana u rad institucija i saradnji institucija vlasti s civilnim društvom.

2 Cilj strateških komunikacija

Ciljevi strateških komunikacija trebaju biti usklađeni sa ciljevima same

organizacije. To znači da komunikacijske aktivnosti ne bi trebale biti svrha same sebi, nego služiti organizaciji u postizanju ukupnih ciljeva, ostvarenju misije i težnji viziji.

3 Gdje pozicionirati stratešku komunikaciju?

Stratešku komunikaciju je nužno pozicionirati uz rukovodstvo/donosioce odluka. Reformisana javna uprava podrazumijeva da su službenici koji se bave komunikacijama pozicionirani bliže donosiocima odluka/rukovodstvu, s obzirom da strateška komunikacija zahtijeva podršku i posvećenost rukovodstva te da zahtijeva odgovornost za donošenje odluka u oblasti komunikacija koje su bitne za opću efikasnost i efektivnost organizacije.

III Preporuke za unapređenje strateških komunikacija u javnoj upravi

Na osnovi svega prethodno izloženog smatramo da je potrebno:

- 1. Ojačati ulogu centralnih komunikacijskih jedinica** u koordinaciji komunikacijskih aktivnosti kroz izgradnju i unapređenje ljudskih, finansijskih i infrastrukturnih resursa, proširenje mandata za koordinaciju komunikacijskih aktivnosti, te pružanje podrške radu jedinica i njihovom rukovodstvu.
- 2. Centralizirati pristup komunikacijama unutar institucija**, posebno onih sa komparativno većim brojem zaposlenih. To bi konkretno značilo spajanje svih službenika koji se bave komunikacijskim poslovima (glasnogovornici, službenici za komunikacije, odnose s javnošću, odnose s medijima, informisanje, saradnju s civilnim društvom, web administraciju, grafički/vizuelni dizajn, izdavaštvo/publikacije i tako dalje) u istu organizacionu jedinicu s jasnom linijom rukovođenja, te daljnje usklađivanje njihovih opisa poslova.
- 3. Osigurati poziciju rukovodioca komunikacijama u institucijama**, posebno onim većim. Rukovodeća pozicija za komunikacije treba sadržavati jasnu nadležnost, odgovornost i odlučivanje vezano za ostvarivanje strateških ciljeva organizacije kroz komunikacijske poslove, izvještavanje prema rukovodiocu institucije, vođenje zaposlenika koji obavljaju komunikacijske poslove, upravljanje budžetom za komunikacije aktivnosti te upravljanje komunikacijskim procesima.
- 4. Osigurati zasebnu budžetsku stavku za sve komunikacije poslove** u strukturi budžeta, te osigurati sredstva za provedbu komunikacijskih poslova. U prvom koraku je potrebno jasno izdvojiti sva izdvajanja za širok spektar komunikacijskih poslova u odvojenu stavku za komunikacije. Preduslov za ovo jeste uvođenje prakse programskog budžetiranja.

5. **Refokusirati komunikacijske poslove na mogućnosti koje pružaju moderna tehnološka rješenja**, što znači da se kroz komunikacijske planove stavi naglasak na moderne alatke za plasiranje informacija i kreiranje dijaloga, posebno one koje mogu predstavljati značajne uštede.
6. **Proširiti dijapazon komunikacijskih praksi i poslova** kroz uvođenje novih alatki za direktnu i dvosmjernu komunikaciju, definiranje profesionalnih standarda, preuzimanje najboljih praksi iz zemalja Evropske unije. Posebne prilike za proširenje prakse se očitavaju u pomjeranju fokusa s odnosa s tradicionalnim medijima (TV, štampa i radio), na naprimjer, provođenje inovativnih kampanja koje uključuju dijalog s građanima ili korištenje društvenih medija.
7. **Uspostaviti jasan okvir za mjerenje učinka** komunikacijskih poslova, što znači da se ciljevi komunikacijskih mjera zasnivaju na strateškim ciljevima organizacije, profesionalnim standardima i konkretnim potrebama svih uključenih strana. Ovo uključuje da se provode redovna istraživanja i analize stanja i potreba bilo da se radi o sveobuhvatnim istraživanjima ili manje obimnim istraživanjima sekundarnih izvora, kroz redovne sastanke i kontakte.

IV Definicije

- **Strateška komunikacija** se odnosi na izradu politika i smjernica za dosljednu aktivnost informisanja unutar jedne organizacije i između organizacija. Komunikacija je strateška kada je u potpunosti dosljedna misiji, viziji i vrijednostima organizacije i kada je u mogućnosti unaprijediti strateško pozicioniranje i konkurentnost organizacije¹⁰.
- **Proaktivna komunikacija**: kada komuniciramo proaktivno, odgovaramo na pitanja prije nego su nam postavljena i bavimo se žalbama prije nego su pristigle. Kada se bavimo problemom prije nego što se isti pretvori u krizu, poboljšavamo vezu sa klijentima i podižemo nivo efikasnosti organizacije. Bavljenje samo dopisima i saopštenjima nije dovoljno dobro: efektivna proaktivna komunikacija zahtijeva promišljene i dobro osmišljene poruke¹¹.
- **Društveni mediji** se definiraju kao grupa internetskih aplikacija koje se zasnivaju na ideološkim i tehnološkim osnovama Weba 2.0 a koje omogućavaju kreiranje i razmjenu korisnički generiranog sadržaja¹².

¹⁰ Definicija dijelom zasnovana na definiciji Financial Timesa: <http://lexicon.ft.com/Term?term=strategic-communication> (pristupljeno 8. mart 2016.)

¹¹ Definicija zasnovana na definiciji Frasera Shermana: <http://work.chron.com/proactive-communication-7574.html> (pristupljeno 8. mart 2016.)

¹² Definicija preuzeta iz *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, Andreas M. Kaplan, Michael Haenlein, 2009, Kelley School of Business, Indiana University

Informacije u vezi s pozicionim dokumentom

Pozicioni dokument je tokom 2015. i početkom 2016. godine izradila međuinstitucionalna radna grupa za komunikacije i upravljanje znanjem u okviru Programa jačanja javnih institucija¹³. Prilikom izrade dokumenta konsultirani su članovi Nadzornog tima za reformsku oblast Institucionalna komunikacija. Dokument predstavlja koncizan pogled na razloge za promjene, očekivane koristi od promjena, ciljeve, daje preporuke za djelovanje, te doprinosi razumijevanju oblasti komunikacija u javnoj upravi. Članice i članovi međuinstitucionalne tematske radne grupe za komunikacije i upravljanje znanjem u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH su:

1	Mubera Begić	Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH	stručna savjetnica za reformu javne uprave u reformskoj oblasti Institucionalna komunikacija
2	Ivona Bulić	Agencija za statistiku BiH	šefica Odsjeka za odnose s javnošću i korisnicima, biblioteka
3	Vedrana Faladžić	Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH	viša stručna saradnica za odnose s javnošću
4	Jesenka Hadžajlija	Direkcija za evropske integracije	šefica Odsjeka za promociju
5	Marina Kavaz Siručić	Direkcija za evropske integracije	glasnogovornica
6	Alen Mrgud	Agencija za statistiku BiH	šef Odsjeka za uredništvo i publikacije
7	Slavica Škoro	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH	stručna savjetnica za odnose s javnošću
8	Elvis Mujanović	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	savjetnik i menadžer tematske oblasti Komunikacije i upravljanje znanjem

¹³ Program jačanja javnih institucija u BiH po nalogu Vlade SR Njemačke provodi njemački GIZ. Institucije korisnice u tematskoj oblasti Komunikacije i upravljanje znanjem su Ured koordinatora za reformu javne uprave, Direkcija za evropske integracije, Agencija za statistiku BiH i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH.