

Pregledni rad
UDK 32.019.51:654.19(497:061.1EU)
316.77:32(497:061.1EU)
Primljeno: 22. studenoga 2010.

Uloga vladinih komunikacijskih strategija i kampanja u procesu pristupanja Europskoj Uniji – iskustva Češke, Poljske, Slovenije i Hrvatske

BOŽO SKOKO*, DANIEL JURILJ**

Sažetak

Na putu prema punopravnom članstvu u Europskoj Uniji, nakon završetka pristupnih pregovora, Hrvatska mora održati referendum na kojem će se hrvatski građani izjasniti o ulasku Hrvatske u tu zajednicu. Kako bi hrvatski građani upoznali prednosti članstva u EU-u te kako bi se utjecalo na javno mnijenje da ishod referenduma bude pozitivan, Vlada Republike Hrvatske usvojila je čak dvije komunikacijske strategije s ciljem informiranja hrvatskih građana i pridobivanja potpore za svoju europsku politiku. Autori analiziraju prednosti i nedostatke tih strategija komparirajući ih s iskustvima drugih europskih država koje su uspješno prošle taj put te ukazuju na neiskorištene komunikacijske mogućnosti.

Ključne riječi: Europska Unija, komunikacijska strategija, kampanja, referendum, Hrvatska

1. Uvod

1.1. Kontekst proširenja Europske Unije 2004.

Prvog svibnja 2004. Europska Unija u punopravno je članstvo primila deset novih država: Estoniju, Latviju, Litvu, Poljsku, Češku, Mađarsku, Slovačku, Sloveniju, Cipar i Maltu. Bilo je to peto proširenje Unije, čime je broj članica povećan s 15 na 25 i predstavljalo je povijesni korak u stvaranju ujedinjene Europe koja je pola stoljeća bila podijeljena “željeznom zavjesom”. Iako su u tom valu proširenja Uniji

* Božo Skoko, docent na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

** Daniel Jurilj, suradnik u odjelu marketinga i korporativnih komunikacija Stipić grupe d.o.o.

pristupili Cipar i Malta, ono se treba promatrati upravo u kontekstu proširenja na bivši komunistički blok te u kontekstu izazova što ih je donijelo.

Krajem 80-ih, zapadni je svijet, pa tako i EU, pomalo nespreman promatrao promjene koje su se događale na istoku Europe. Pad komunizma bio je pobjeda demokracije i tržišne ekonomije, ali političke elite nisu bile sigurne kakav stav treba izgraditi prema novim demokratskim državama u novim geopolitičkim uvjetima.

Europska Unija imala je moralnu obvezu prema državama istočne i srednje Europe da sudjeluju u procesu europskih integracija, jer odbiti ih značilo bi izdati načela na kojima je EU zasnovan. No debata se vodila o tome hoće li proširenje ugroziti opstanak Unije te treba li težiti njezinu proširenju ili produbljenju. Razumljivo je odakle je strah dolazio. Bilo je teško upravljati zajednicom od 15 država, a političko-ekonomske različitosti 25 članica prijetile su organizacijskim kolapsom. No budući se pregovorima ipak pristupilo, trebalo je donijeti odluku o načinu integracije. Produbljivanje EU-a značilo je premještanje više vlasti prema centru, što bi umanjilo nezavisnost pojedinačnih članica i značilo pokušaj ubrzavanja razvoja jedinstvenog europskog identiteta. S druge strane, proširenje Unije predstavljalo je ograničavanje takvih ambicija i povezivanje na osnovi uskih gospodarskih probitaka. Na kraju, veliki su ustupci učinjeni u korist proširenja, zbog čega je ustroj institucija Europske Unije nakon posljednjeg proširenja postao njezin temeljni zadatak (Perica, 2006: 169-170).

Petim valom proširenja, koji je službeno završen 1. siječnja 2007. primanjem u članstvo Bugarske i Rumunjske, EU je pokazao da nije zatvoreni ekskluzivni klub, već da je spreman na rizike radi očuvanja načela EU-a – otvorenosti za sve demokratske države.

1.2. Potpora građana u državama kandidatima ulasku u punopravno članstvo Europske Unije – iskustva Češke, Poljske i Slovenije

Zemlje istočne i srednje Europe, ponesene valom optimizma uslijed političkih promjena, članstvo u Uniji postavile su kao temeljni vanjskopolitički cilj. EU-integracije smatrale su logičnim korakom u učvršćenju demokratskih institucija vlasti i jačanju ekonomije. Optimizam političkih elita u otvaranju prema Zapadu odrazio se i na javnost, pa su do sredine 90-ih imidž Europske Unije i podrška EU-integracijama bili iznimno visoki. Potkraj 90-ih došlo je do značajnog pada potpore u svim tranzicijskim zemljama. Jedan od razloga bila je spoznaja građana da širenje EU-a nije među prioritetima zapadnoeuropskih vlada. Zato ćemo u ovome dijelu pobliže analizirati javnu potporu u Češkoj, Poljskoj i Sloveniji u godinama prije referenduma.

Potpisivanje europskih sporazuma i napredak pregovora podrazumijevali su brojne političke i ekonomske reforme. Vlade tranzicijskih zemalja pokušavale su u te procese uključiti javnost. Svaka je država donijela određenu komunikacijsku

strategiju i pokušala uključiti javnost u javnu debatu o aktualnim pitanjima. Europska komisija i nacionalni istraživački centri provodili su periodična istraživanja o informiranosti građana o napretku pregovora, znanju o EU-u i njegovim institucijama, o potpori članstvu i sl.

*Candidate Countries Eurobarometer (CCEB)*¹, proveden u listopadu 2001, a objavljen u ožujku 2002, potvrdio je rastući trend euroskepticizma. Premda je većina ispitanika pružila potporu članstvu (Slovenija 56%, Češka 54% i Poljska 54%), zabrinjavajući je bio porast broja onih koji bi glasali protiv članstva (Poljska 26%, Slovenija 22% i Češka 18%).

Rezultati su također pokazali da većina ispitanika ima povjerenja u EU (Slovenija 55%, Poljska 55% i Češka 54%), ali i da je velik broj onih koji o njemu imaju negativno mišljenje ili se nisu izjasnili. Takvi se rezultati mogu objasniti već spomenutom razočaranošću u zapadnoeuropske vlade, ali i nedovoljnom informiranošću građana. Među ispitanicima tranzicijskih zemalja u prosjeku je samo 28% građana smatralo da dobro razumiju proces EU-integracija, pri čemu su Slovenci bili vodeći s 54%. Istraživanje je potvrdilo da se komunikacijski naponi moraju pojačati te da će u godini pred referendum informativne kampanje morati biti najintenzivnije.

Godinu dana poslije kombinirana istraživanja² javnog mnijenja u Poljskoj nisu pokazala bitne promjene. Podrška članstvu i dalje je bila veća od 50%, a informiranost o EU-u i njegovim institucijama bila je oko 30%. Ljubljanski Centar za ispitivanje javnog mnijenja i istraživanje masovnih komunikacija (CJMMK) proveo je u sklopu svojeg godišnjeg istraživanja političkih prilika (Politbarometra)³ i analizu podrške članstvu. U listopadu 2002. godine 62% Slovenaca izjasnilo se za članstvo, a 23% protiv. Najteža je situacija bila u Češkoj. CCEB⁴ proveo je istraživanje u jesen 2002. u kojem se pokazalo da je samo 50% Čeha spremno glasati za članstvo u EU-u, a da je 19% protiv.

Slijedila je 2003. – godina referenduma, pa su komunikacijske kampanje ulazile u odlučujuću fazu. Češka je pokrenula kampanju pod nazivom “DA”, kojom je upravljao Odjel za komunikacijsku strategiju Ministarstva vanjskih poslova. U Poljskoj se cijeli politički vrh uključio u provođenje proeuropskih kampanja, dok je Slovenija od 1998. provodila kampanju podizanja svijesti koja je, razumljivo, najaktivnija bila pred referendum.

¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb/2001/cceb20011_en.pdf, 9. rujna 2009.

² [http://www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/9A81FBC520F75276C125712D004E2A0D/\\$file/kwiecien2002_ang.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/9A81FBC520F75276C125712D004E2A0D/$file/kwiecien2002_ang.pdf), 13. lipnja 2008.

³ http://www.ukom.gov.si/fileadmin/ukom.gov.si/pageuploads/Javno_mnenje/2002/oktober-2002.pdf, 15. svibnja 2008.

⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb/2002/cceb_2002_highlights_en.pdf, 15. svibnja 2008.

Kampanje su vrlo brzo pokazale rezultate. Istraživanje CCEB-a⁵ objavljeno u srpnju 2003. pokazalo je da bi referendum bio uspješan u svim tranzicijskim zemljama i da je potpora članstvu u EU-u porasla (Slovenija 78%, Poljska 70% i Češka 57%). Rezultati anketa nacionalnih istraživačkih instituta malo su oscilirali u odnosu na one Europske komisije. Tako je istraživanje CBOS-a⁶ (Varšavski centar za istraživanje javnog mnijenja) u siječnju 2003. pokazalo da bi 74% Poljaka i 66% Čeha na referendumu glasalo za članstvo (razumljivo je da je CBOS provodio istraživanje i u Češkoj, jer je Češka susjedna katolička zemlja, a stanje javnog mnijenja u Češkoj vrlo je važan ogledni primjerak za Poljsku). Isto istraživanje pokazalo je da je postotak onih koji su protiv članstva u skladu s ranijim istraživanjima (Poljska 18%, Češka 23%). Slovenski Politbarometar⁷ pokazao je da bi 65% Slovenaca glasalo za članstvo i 18% protiv. Time je potvrđeno pozitivno opredjeljenje Slovenaca iskazano u prijašnjim istraživanjima.

Referendumi su bili uspješni u sve tri države, a treba istaknuti činjenicu da je u svakoj više od 50% registriranih glasača dalo svoj glas. Rezultati su bili sljedeći: u Češkoj je na referendum izašlo 53,96% građana, a od toga je 77,33% glasalo za integraciju; u Poljskoj kao najvećoj tranzicijskoj zemlji glasalo je ukupno 58,85% građana, od čega 77,41% za članstvo; u Sloveniji je od 1 613 722 registrirana birača 60,4% glasalo na referendumu, a od toga 89,6% pozitivno.

2. Komunikacijske strategije jačanja potpore članstvu u EU-u – komparativna analiza Češke, Poljske i Slovenije

Rastuće nepovjerenje u institucije EU-a i proces priključenja bilo je upozorenje vladama tranzicijskih država da moraju povećati komunikacijske napore kako bi građani na osnovi racionalne procjene koristi i šteta mogli donijeti odluku. Svaka država imala je specifične probleme (usp. Czernicka, 2005; Vajdova, 2003; Sczerbiak i Taggart, 2005), pa ćemo u ovom dijelu nastojati pokazati kako su vlade Češke, Poljske i Slovenije na njih odgovorile.

2.1. Češka

Informativni programi o Europskoj Uniji djelovali su u Češkoj od 1997, ali tek je 2000. osnovan službeni Ured za komunikacijsku strategiju (OKS) u sklopu ministarstva vanjskih poslova. Službena komunikacijska kampanja nije počela do rujna 2001, a OKS je djelovao s ograničenim resursima. Tek je dolaskom kršćanskih de-

⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb/2003/2003.2_full_report_final.pdf, 16. svibnja 2008.

⁶ http://www.cbos.pl/PL/publikacje/public_opinion/2003/01_2003.pdf, 16. svibnja 2008.

⁷ http://www.ukom.gov.si/fileadmin/ukom.gov.si/pageuploads/Javno_mnenje/2003/januar-2003.pdf, 14. veljače 2008.

mokrata na vlast provođenje komunikacijske strategije preneseno na privatni sektor, odnosno profesionalne agencije, putem javnih natječaja.

Službena "DA" kampanja počela je sredinom veljače 2003. s proračunom od približno 7 milijuna eura. U svojoj komunikacijskoj strategiji oslonili su se na tradicionalno oglašavanje, pri čemu je 40-45% proračuna bilo utrošeno na oglašavanje putem televizije, tiska, *billboarda*, letaka i drugih promotivnih materijala. Kampanja je nastojala u svako kućanstvo dostaviti brošuru koja je objašnjavala proces pridruživanja. Uspostavljena je telefonska info-linija koja je odgovorila na nekoliko stotina tisuća poziva te internetska stranica <http://www.euroskop.cz/>. Između 40 i 45% proračuna bilo je namijenjeno manjim projektima u regiji te projektima nevladinih organizacija. Tu se između ostaloga ubrajalo financiranje 17 regionalnih Euro info-centara. Preostalih 10-20% proračuna bilo je namijenjeno promociji Češke u tadašnjih 15 zemalja članica (Hanley, 2003: 4).

Kampanju je podržala i Katolička crkva te druge kršćanske crkve koje su svojim kanalima distribuirale čak 200 000 primjeraka službene brošure informativne kampanje. Naglašavale su da EU ima duhovnu i moralnu dimenziju te su pozivale sve vjernike i druge glasače da podrže pristupanje (*ibid.*: 5).

Kampanja je imala tri faze:

- 1) u prvoj fazi (veljača, 2003) koncentrirala se na pružanje informacija građanima o različitim aspektima integracija;
- 2) u drugoj fazi (svibanj, 2003) naglašavani su pozitivni aspekti članstva;
- 3) dva tjedna prije referenduma kampanja je bila usmjerena na medije kako bi se maksimirao odaziv na referendum.

Ključni dio kampanje bio je odgovoriti na pitanja građana u vezi s trenutnim učincima koje će pridruživanje EU-u imati na njihov svakodnevni život te staviti naglasak na pozitivne učinke. Vlada je definirala ključne skupine i njihove interese, ali u provođenju informativne kampanje nije uspjela odgovoriti na njihove potrebe. Relativno slab odaziv na referendum u usporedbi s Poljskom i Slovenijom te protivljenje EU-integracijama mogli su se protumačiti više neinformiranošću građana nego uistinu negativnim stavom (Vajdova, 2003). Međutim, referendum je bio pozitivan i usprkos mnogim otvorenim pitanjima Češka se mogla okrenuti svojoj novoj ulozi u EU-u.

2.2. Poljska

Referendum o pristupanju Poljske Europskoj Uniji označen je kao jedan od najvažnijih političkih događaja u novijoj poljskoj povijesti. Kampanja koja je prethodila referendumu imala je, za razliku od Češke, podršku cijelog političkog vrha i zapravo je vođeno nekoliko proeuropskih kampanja. Tadašnji predsjednik Aleksander Kwasniewski vodio je kampanju "Da za Poljsku" u sklopu koje je posjetio velik

broj lokalnih sredina i prisustvovao mnogobrojnim javnim skupovima. U svojoj kampanji često je naglašavao da se članstvom u EU-u Poljska vraća na mjesto koje je zaslužila u svojoj tisućljetnoj povijesti. Kwasniewski je kao tada najpopularniji političar (stopa povjerenja između 70 i 80%) svakako bio impresivan voditelj kampanje (Czernicka, 2005: 117-127).

Premijer Leszek Miller postavio je za svoj glavni politički cilj pozitivan ishod referenduma, te je vlada pokrenula vlastitu kampanju pod nazivom "Unija bez tajni". Iz imena kampanje dade se zaključiti da joj je glavni cilj bio što bolje informirati javnost o činjenicama u vezi s članstvom. Simbolično je pokrenuta na Dan Europe, 9. svibnja 2002, a uz brojne europske simbole i zastavu često se služila europskom himnom (Beethovenova Deveta simfonija). Bila je usmjerena na cjelokupnu javnost, ali su pripremljeni i neki programi za specifične skupine. Prvi dio kampanje nosio je naziv "Unija bez tajni – jučer, danas, sutra", a drugi "Naš dom – Europa". U akciji su sudjelovale mnoge poznate osobe iz javnog života (*ibid.*: 127).

Neke od specifičnosti kampanja bile su: naglasak na mladeži (europska tema bila je prisutna u mnogim školama); orijentiranost na probleme poljoprivrednika (organizirano je putovanje novinara koji prate poljoprivredu u Austriju); tiskovine su objavljivale serije članaka u vezi s EU-om stavljajući naglasak na obrazovanje, cijene i mogućnosti zaposlenja; radijske i televizijske postaje imale su razne emisije posvećene EU-u; organizirane su brojne konferencije kojima su prisustvovali delegati Europske komisije; Euro info-centri otvoreni su diljem Poljske. Proeuropska kampanja imala je potporu ukupno 88 građanskih organizacija, što lokalnih što nacionalnih. Nezanemariva je činjenica da je Poljska katolička zemlja i da je Papa Ivan Pavao II. bio Poljak, te je njegova izjava "Europa treba Poljsku, a Poljska treba Europu" bila veliki plus za proeuropsku kampanju. Papina se poruka prenosila u svim župnim centrima u nedjelju prije referenduma. Iako se građane nije otvoreno poticalo da glasaju "DA", poticalo ih se da izađu na referendum.

Na kraju se pokazalo da je vlada uspješno provela kampanju. Javnost je uspješno ostaviti po strani rastuće nepovjerenje prema tadašnjoj vlasti uvjetovano teškom ekonomskom situacijom i glasala je za pristupanje Uniji (Czernicka, 2005).

2.3. Slovenija

Aplikaciju Slovenije za članstvo u EU-u karakterizirao je generalni konsenzus političke elite i svih važnih parlamentarnih stranaka osim Slovenske nacionalne stranke. Kako bi u pretpristupnom razdoblju učinkovito informirali javnost o procesu pristupanja Europskoj Uniji i napretku pregovora, vladin ured za odnose s javnošću i medije pokrenuo je kampanju dizanja svijesti, koja je službeno pokrenuta u svibnju 1998.

U provođenju kampanje vladin se ured koristio standardnim komunikacijskim tehnikama – odnosima s javnošću i oglašavanjem, a imao je pomoć privatnih marketinških agencija i agencija za odnose s javnošću. Uveden je besplatni info-telefon “Eurofon”; pokrenuta je *web*-stranica “Slovenija. Kod kuće u Europi” (<http://evropa.gov.si/>); otvorena je *e-mail* adresa na koju su građani mogli slati upite (evrofon@gov.si); organiziran je poseban “Eurobus” koji je putujući zemljom dijelio publikacije i služio kao svojevrsna knjižnica za svu literaturu i pitanja vezana uz EU (Szczzerbiak i Taggart, 2005).

Nevladine organizacije u tim su procesima imale važnu ulogu. Budući da je “postojanje nevladinih organizacija mjerilo građanskog angažmana i dokaz stabilne demokracije” (Vajdova, 2003: 7), vladin ured nastojao ih je što više uključiti u kampanju. Ukupno je trećina svih sredstava za kampanju dodijeljena nevladinim organizacijama.

Ponašanje slovenskih medija bilo je problematičan aspekt kampanje. Po prirodi su bili nezainteresirani za teme vezane uz EU i bilo kakva partnerstva, te su pretežito zauzimali kritičan stav. Problemu se pristupilo na tri načina: organizirano je 10 studijskih putovanja u Bruxelles, Strasbourg i Maastricht; nuđene su novčane stimulacije za pokretanje posebnih rubrika/emisija o EU-u; organizirala su se neformalna informiranja za novinare, osiguravali intervjui s istaknutim dužnosnicima iz EU-a te organizirali međunarodni politički događaji u Sloveniji i sl. (Logar, 2006).

Činjenice vezane uz realizaciju Slovenske komunikacijske strategije (Logar, 2006):

- 48 različitih informativnih brošura tiskano je u pet milijuna primjeraka,
- 11 000 odgovora odaslano je putem Eurofona,
- Eurobus je posjetio 332 mjesta i događaja,
- 32 studenata nagrađeno je za radove na temu EU-a i odvedeno u Bruxelles i Dublin,
- 150 novinara bilo je na 9 stručnih seminara organiziranih u Ljubljani,
- 65 novinara sudjelovalo je u studijskim putovanjima po Europi,
- 540 nevladinih projekata sufinancirano je s 800 000 eura.

Kada se pogledaju sve tri kampanje i rezultati referenduma, može se reći da je slovenska komunikacijska strategija bila najuspješnija. Ako pretpostavimo da je jedna od temeljnih pretpostavki za pozitivno glasovanje na referendumu informiranost, možemo reći da su rezultati referenduma potvrdili istraživanje CCEB-a⁸ objavljeno u srpnju 2003. koje je pokazalo da Slovenci smatraju da su najbolje in-

⁸ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb/2003/2003.2_full_report_final.pdf, 26. veljače 2008.

formirani od svih tranzicijskih zemalja. Iza Slovenije slijedila je Poljska, a Češka je bila u sredini. Međutim, istraživanje je također pokazalo da će se građani odlučiti za članstvo čak i ako nisu dovoljno informirani i nisu sigurni u svoju odluku. Kao najčešći razlog navodili su da iako oni možda neće imati trenutne koristi od članstva, glasaju pozitivno zbog budućih generacija. Iza tih odgovora krije se uspješnost referenduma u mnogim zemljama.

Sve tri komunikacijske strategije oslanjale su se na tri stupnja informiranja Europske komunikacijske strategije (informiranje opće javnosti, informiranje medija i informiranje nevladinih organizacija), a pregled tehnika i aktivnosti koje su koristile u praktičnom smislu donosimo u tablici 1.

Tablica 1. Pregled komunikacijskih tehnika i aktivnosti korištenih u provođenju komunikacijske strategije

| TEHNIKA/AKTIVNOST | ČEŠKA | POLJSKA | SLOVENIJA |
|---|-------|---------|-----------|
| Informativni materijali, leci, brošure i sl. | + | + | + |
| Web-stranice | + | + | + |
| Eurotelefon | + | – | + |
| Organizacija natječaja za studente | + | + | + |
| Prisutnost tema o EU-u u srednjim i osnovnim školama | + | + | + |
| Redovita istraživanja javnog mnijenja | + | + | + |
| Sufinanciranje aktivnosti nevladinih organizacija | + | + | + |
| Studijska putovanja za novinare | + | + | + |
| Redovite konferencije za medije | + | + | + |
| Oglašavanje | + | + | + |
| Organiziranje konferencija kojima su prisustvovali izaslanici EU-a | + | + | + |
| Provođenje kampanje u zemljama članicama EU-a radi zadobivanja naklonosti | + | – | – |

U ovom ćemo se dijelu ukratko osvrnuti i na države koje su svojim priključenjem obilježile peti val proširenja – Bugarsku i Rumunjsku – a koje su (pored domaćih) imale vrlo uspješne kampanje i u zemljama članicama EU-a s ciljem zadobivanja naklonosti i potpore.

Na vanjskopolitičkoj razini, njihove komunikacijske strategije bile su usmjerene na različite grupe – opću javnost, kreatore javnog mnijenja, socijalne i političke

institucije država članica kao i potencijalnih članica. Cilj strategija bio je da projiciraju i učvrste sliku Bugarske i Rumunjske kao stabilnih političkih i ekonomskih sistema, dobrih investicijskih područja, bogatih kulturnih i turističkih destinacija te da informiraju građane EU-a o napretku Bugarske i Rumunjske na putu prema članstvu u Uniji, sve to kako bi dobile potporu za punopravno članstvo postojećih država članica. Tim više što se nakon prethodnog “velikog” proširenja 2004. u značajnom broju država članica javila svojevrsna zasićenost, a time i otpor prema proširenju na nove balkanske države.

Da bi se ti ciljevi komunikacijske strategije postigli, aktivirale su se vladine institucije i nevladine udruge, koristeći se kampanjama podizanja svijesti, diskusijama, konferencijama, radionicama i međunarodnim forumima. Komunikacijskim strategijama predviđeno je sponzoriranje uspostave internetskih portala i informativnih centara u državama članicama EU-a te u Bugarskoj i Rumunjskoj. Ostale aktivnosti uključivale su objavljivanje specijaliziranih publikacija i priloga u prestižnim europskim medijima te sudjelovanje u važnim događajima Unije. Važno je pri tome naglasiti da je Bugarska uložila znatno veća sredstva u kampanju i ostvarila puno bolje rezultate.

3. Kontekst hrvatskog pristupanja Europskoj Uniji

Odnosi Hrvatske i Europske Unije počinju se razvijati s međunarodnim priznanjem Republike Hrvatske kao nezavisne i suverene države, ali su zbog političke klime u Hrvatskoj (Ott, 2006) intenzivirani tek krajem 90-ih, odnosno nakon promjene vlasti.

Naime, odmah nakon međunarodnog priznanja Republike Hrvatske 1992, koje je vratilo tračak nade i povjerenja u Europu kao “zaštitnicu mlade hrvatske države”, hrvatske vlasti javno su izražavale svoje opredjeljenje za punopravno članstvo Hrvatske u Europskoj Uniji. No ratna zbivanja, a potom i usporavanje demokratskog napretka, odnosno prigovori međunarodne zajednice zbog sporog zaživljavanja demokracije u zemlji, prolongirali su Hrvatskoj europsku budućnost. Tek je s promjenom vlasti početkom 2000. godine započeo otklon od autoritarnog oblika vladavine, a time i institucionalno približavanje Hrvatske Europskoj Uniji. Podsjetimo, naklonost europskih političara Hrvatskoj rezultirala je predajom službenog zahtjeva Hrvatske za primitak u punopravno članstvo u Europskoj Uniji 21. veljače 2003. u Ateni, čime je započeo formalni proces primitka. Time je Hrvatska, nakon Slovenije, postala prva zemlja bivše Jugoslavije koja je započela proces približavanja Europskoj Uniji. Demokratski proces nastavio se i promjenom nositelja vlasti 2003, a time i uspješno približavanje Hrvatske Europskoj Uniji. O tome je najprije posvjedočio – pozitivan *avis*, odnosno mišljenje Europske komisije o za-

htjevu Hrvatske za članstvo u Europskoj Uniji koje je objavljeno 20. travnja 2004. Nakon pozitivnog *avisa* uslijedio je miran period hrvatsko-europskih odnosa, međutim očekivani pregovori s Europskom Unijom nisu započeli u planiranom roku, prije svega zbog, kako je istaknuto, nedovoljne suradnje sa Sudom za ratne zločine u Den Haagu (Haški sud). Nakon što su hrvatske vlasti učinile sve što se od njih očekivalo u vezi s tim pitanjem (najvažnija točka suradnje bila je lociranje, uhićenje i izručenje optuženog generala Ante Gotovine, koji je bio u bijegu od 2002), pregovori o pristupanju Hrvatske Europskoj Uniji započeli su u listopadu 2005, što predstavlja završni dio puta do punopravnog članstva u EU-u (Skoko, 2007: 354).

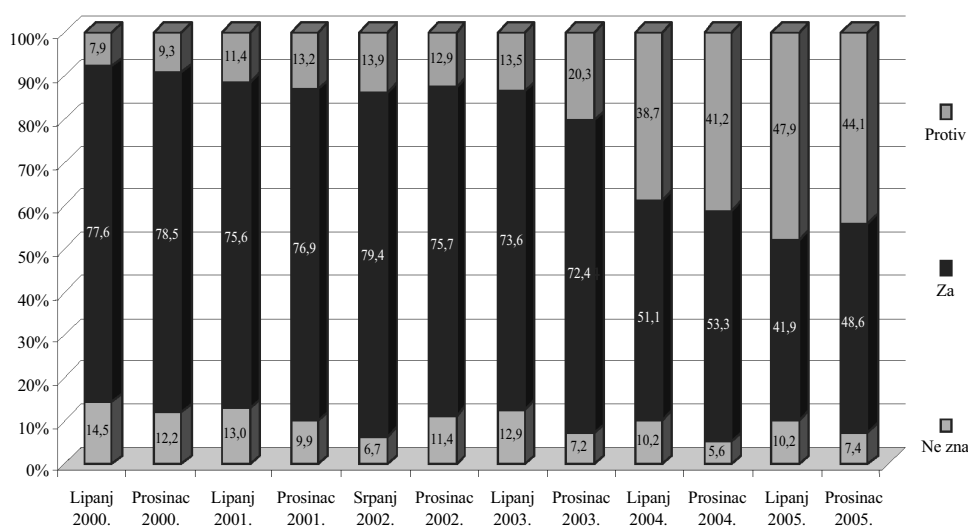
Osnivanjem zajedničke konzultativne radne skupine za izradu Studije o izvedivosti kao preduvjeta za početak pregovora o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska je dobila potvrdu da je Unija spremna pregovarati o članstvu. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 1. veljače 2005. godine. Pregovori između Hrvatske i EU-a uživali su potporu svih političkih elita, što je potvrđeno usvajanjem “Zajedničke izjave svih parlamentarnih stranaka o početku pregovora Republike Hrvatske i Europske unije” u prosincu 2004, usvajanjem “Deklaracije o temeljnim načelima pregovora za punopravno članstvo u EU” u siječnju 2005. godine, zatim Izjavom Hrvatskoga sabora i Vlade RH o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora o članstvu u EU-u te Odlukom o osnivanju Nacionalnog odbora.

Sagledavajući odnose Hrvatske i Europe u razdoblju između 1990. i 2010, možemo uočiti neke prijelomne godine u tom periodu te s njima povezati promjene u međusobnoj percepciji:

- 1991. Agresija na Hrvatsku – velika hrvatska očekivanja i razočaranje Europom;
- 1992. Europsko priznanje Hrvatske – tračak nade i okretanje Europi;
- 1995-1999. Poratno razdoblje i proces izgradnje demokratske države – vrijeme europskoga razočaranja Hrvatskom;
- 2000. Početak institucionalnog približavanja Hrvatske Europskoj Uniji – novo razdoblje nade i velikih očekivanja;
- 2004. Početak pada potpore hrvatskih građana ulasku Hrvatske u Europsku Uniju – početak kritičkoga preispitivanja Europske Unije;
- 2005. Službeni početak pregovora o punopravnom članstvu između Hrvatske i Europske Unije;
- 2008. Usporavanje hrvatskog napredovanja prema punopravnom članstvu u EU-u zbog slovenske blokade pregovora.
- 2009-2010. Intenziviranje aktivnosti i ulazak u završnicu pregovora.

S početkom institucionalnih odnosa Vlade Republike Hrvatske i Komisije Europske Unije 2000. započelo je i sustavno istraživanje hrvatskog javnog mišljenja o EU-u. Krajem 2003. zabilježen je kontinuiran pad potpore hrvatskih građana ulasku Hrvatske u Europsku Uniju.

Grafički prikaz 1. Sklonost građana prema ulasku Hrvatske u Europsku Uniju u razdoblju 2000-2006.



Izvor: www.mvpei.hr/ei/ 10. svibnja 2010. Istraživanja je provodila agencija Gfk u razdoblju 2000-2006, N=1000

Iz grafičkog prikaza, na kojem su usporedo prikazani rezultati istraživanja potpore hrvatskih građana ulasku Hrvatske u Europsku Uniju tijekom razdoblja 2000-2006. moguće je vidjeti kako je najveća potpora bila u lipnju 2000. Manje promjene događale su se sve do kraja 2003, kada je došlo do promjene vlasti i povratka Hrvatske demokratske zajednice na vlast. Iako je nova vlast intenzivno nastavila s proeuropskom politikom, potpora ulasku Hrvatske u EU kontinuirano je i prilično rapidno počela padati. Razloge za to moguće je tražiti u angažiranijem odnosu hrvatske Vlade prema Europskoj Uniji te većim ustupcima i pritiscima iz Bruxellesa, posebice u pogledu izručenja hrvatskog generala Ante Gotovine, optuženog za ratne zločine (Skoko, 2007: 356).

3.1. Analiza komunikacijskih strategija Republike Hrvatske

U skladu sa načelima Europske komunikacijske strategije, Vlada Republike Hrvatske donijela je vlastitu komunikacijsku strategiju kojom je nastojala povećati potporu članstvu u EU-u.

Prvu *Komunikacijsku strategiju za informiranje hrvatske javnosti o približavanju Republike Hrvatske europskim integracijama* Vlada je usvojila 18. listopada 2001. godine. Nastala je iz potrebe da se javnost uključi u proces donošenja složenih političkih i ekonomskih odluka koje će direktno utjecati na sve aspekte njezina života.

Tri glavna cilja koja je komunikacijska strategija trebala ostvariti bila su: pripremiti donositelje odluka i kreatore politika za uloge koje će odigrati u EU-integracijama; upoznati ciljne skupine i pokretače javnog mnijenja s procesom integracija i njihovom ulogom u njemu; informirati građane i potaknuti zanimanje za EU-integracije.

U operativnoj pripremi definirane su sljedeće ciljne skupine:

- opća javnost s posebnim podskupinama ruralnog stanovništva i mladih;
- izravni sudionici u procesu integracija (predsjednik RH i njegovi savjetnici, Vladini dužnosnici, saborski zastupnici i lokalni dužnosnici);
- pokretači i oblikovatelji javnog mnijenja: novinari i urednici, uglednici iz javnog života, pripadnici akademske zajednice, političke stranke i političari, nastavnici i profesori u osnovnim i srednjim školama, zaposleni u Nacionalnoj i sveučilišnim knjižnicama te u matičnim i stručnim knjižnicama, poslovni ljudi i njihove udruge, sindikalna vodstva, predstavnici nevladinih organizacija, vjerske zajednice;
- neposredno uključeni u usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnim sustavom EU-a: državni službenici i javni djelatnici, poslodavci, poslovni ljudi, njihove interesne i strukovne udruge te sindikati.

Informativne aktivnosti prema navedenim ciljnim skupinama organizirale su se na osnovi istraživanja javnog mnijenja koje se provodilo dva puta godišnje te na osnovi karaktera skupine. Primjerice, bilo je vrlo važno donositelje i kreatore odluka educirati o EU-integracijama, kao što je bilo važno surađivati s medijima koji su trebali jačati javnu svijest.

Međutim, komunikacijska strategija predstavljala je teorijsku osnovu bez prijedloga praktičnog djelovanja. Primjerice, ruralno stanovništvo istaknuto je kao skupina koja će se teško prilagoditi promjenama uzrokovanim EU-integracijama. Naglašeno je da će se tome morati posvetiti velika pažnja, ali nisu predložene nikakve konkretne aktivnosti. Pregovori s EU-om su napredovali, a istraživanja su pokazala da hrvatska javnost ima malo realnih spoznaja o EU-integracijama. Kako

bi produbila njezine spoznaje, Vlada je za pretpristupno razdoblje pripremila novi strateški pristup koji je polazio od osnova da su izvorni ciljevi i dalje valjani, ali ih je potrebno proširiti i unijeti nove aktivnosti. Tako je donesena nova komunikacijska strategija koja je službeno stupila na snagu u veljači 2006. Uz definiranje tona, jezika i poruka komuniciranja novom strategijom određena su nova radna sredstva, aktivnosti i pristupi:

- jačanje komunikacije s ministarstvima preko koordinatora za informiranje o EU-u;
- produblivanje istraživanja javnog mnijenja prema sektorima i ciljnim skupinama;
- jačanje suradnje s nacionalnim i lokalnim medijima;
- jačanje suradnje s civilnim društvom;
- jačanje suradnje s vjerskim zajednicama;
- izdavanje publikacija sektorskog sadržaja.

Važno je napomenuti da su se u novoj komunikacijskoj strategiji točno definirala radna sredstva i aktivnosti prema ciljnim skupinama koje su podijeljene u tri osnovne skupine: multiplikatore, mlade i skupine osjetljive na promjene.

Nova komunikacijska strategija predviđala je i informativnu kampanju koja bi bila pokrenuta godinu ili pola godine prije referenduma. Kampanja bi imala tri faze: u prvoj fazi javnost bi se senzibilizirala za temu nadolazećeg referenduma; u drugoj fazi bili bi prezentirani najvažniji elementi pregovora i budućeg članstva; treća faza bila bi koncentrirana na najvažnije poruke za predstojeći referendum. Glavni partneri kampanje bili bi tiskani i elektronički mediji, a dodatni partneri predstavnici civilnog društva.

3.2. Komparativna analiza hrvatske komunikacijske strategije i iskustava tranzicijskih država – novih članica EU-a

Vlada Republike Hrvatske je u kreiranju vlastite komunikacijske strategije očito koristila iskustva drugih zemalja, ali samo djelomično i nedovoljno. Naime, iako su opisane tranzicijske zemlje imale slične polazišne osnove na temelju kojih se mogu povući određene paralele (bivše socijalističke države s demokratskim procesom u izgradnji), svaka je imala drugačiji komunikacijski pristup temi europskih integracija. Raznolikost pristupa bila je uvjetovana specifičnostima nacionalnih problema i mentaliteta, a rješenja su se pokazala uspješnima.

U tranzicijskim zemljama (izuzev Češke) postojao je generalni konsenzus političkih elita da su EU-integracije temelj na kojem se zasniva vanjska politika. Bilo je i onih koji su se protivili priključenju Uniji, no oni su uglavnom bili na margina političke scene.

U Hrvatskoj su se sve političke elite angažirale u procesu EU-integracija, ali je s druge strane Hrvatska suočena s velikim euroskepticizmom. Razlozi variraju od povrijeđenoga nacionalnog ponosa (pitanje izručenja osumnjičenih generala; blokada pregovora od strane Slovenije) i jačanja odgovarajućega simboličkog otpora, preko ekonomskih strahovanja (rast cijena zemlje i nekretnina zbog potražnje stranih kupaca, uvoz jeftinijih poljoprivrednih proizvoda, ukidanje autohtonih proizvoda i sl.) do gubitka povjerenja u EU-projekt nakon brodoloma Europskog ustava. Kako ovdje nije u pitanju euroskepticizam političkih elita, već opće javnosti, primjeren je izraz *popularni euroskepticizam* (Štulhofer, 2006).

Vlada RH je uz Delegaciju Europske komisije glavni komunikator tema vezanih uz EU. Iz analiza komunikacijskih strategija vidljivo je da se u svojim kampanjama koristi standardnim komunikacijskim kanalima – odnosima s javnošću i oglašavanjem. I druge tranzicijske zemlje služe se njihovim komunikacijskim tehnikama, koje uključuju brojne tiskane promotivne materijale, razne seminare, skupove, studijska putovanja, info-telefone i sl. Međutim, Hrvatskoj nedostaje konkretnosti u provođenju kampanja i stvaranju podloga za javne rasprave. Dobar je primjer za to Češka koja je u sklopu ministarstva vanjskih poslova osnovala ured za komunikacijsku strategiju. Upravo takav odjel nedostaje Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske. Dalje, Češka je ususret referendumu pokrenula "DA" kampanju. Komunikacijska strategija hrvatske Vlade predviđa sličnu informativnu kampanju, ali je ona uglavnom teorijska i predlaže bolje i temeljitije informiranje javnosti. U Češkoj je također razrađena detaljna operativna strategija, a izvršenje pojedinih dijelova strategije dodijeljeno je putem natječaja privatnim PR-tvrtkama i marketinškim tvrtkama. Takvo što morat će se primijeniti i u Hrvatskoj kako bi se profesionalizirao cjelokupni proces.

Najšira populacija u Hrvatskoj uglavnom nije zainteresirana za teme vezane uz institucionalno uređenje EU-a koje joj se serviraju te nije spremna uložiti trud što ga zahtijevaju pasivni oblici komunikacije (leci, brošure i sl.). Informacije koje nude mediji i političari difuzne su i konfuzne. U medijima se teme vezane uz EU obrađuju u *off*-terminima i na marginalnom prostoru, smanjujući publiku do koje dopiru, a nerijetko imaju i dozu skandala i žutila. Političari svoju komunikaciju o posljedicama ulaska u EU prilagođavaju od slučaja do slučaja, uglavnom ovisno o kratkoročnim političkim ciljevima. Sve to uzrokuje nedostatak konkretnih, jasnih informacija i, što je najvažnije, objašnjenja i demistifikacije pojedinih aspekata zajedničke politike EU-a (primjerice zašto je EU zainteresiran za autohtone proizvode). Da bi građani mogli izgraditi stav prema pitanju EU-integracija, treba stvoriti podlogu za snažan javni diskurs. Građani moraju biti u mogućnosti na osnovi analize koristiti i šteta racionalizirati opća očekivanja (Bagić i Šalinović: 175-176).

Opći politički konsenzus hrvatskih stranaka o pitanju članstva u EU-u treba iskoristiti za stvaranje nekoliko proeuropskih kampanja kao što je bio slučaj u Polj-

skoj. U Hrvatskoj teško možemo očekivati pokretanje protueuropskih kampanja, a razlozi protueuropskog glasovanja građana mogli bi se kriti prvenstveno u slaboj informiranosti. Sadašnja Vladina komunikacijska strategija ostavlja dojam da je Vlada svjesna da je jedini logičan cilj vanjske politike Hrvatske članstvo u EU-u i očekuje od građana da slijepo podržavaju tu politiku, bez jasnih argumenata. Teoretski dio strategije pruža puno informacija, o čemu bi se javnost trebala informirati, ali se zapravo nedovoljno čini na tom području. Posljednja istraživanja (Ipsos puls-Public Affairs, 2010) pokazuju da je podrška članstvu u EU-u u blagoj uzlaznoj putanji, ali i da je velik broj onih koji bi glasali protiv.

Razumljivo je da pregovori još traju i da je rano za realizaciju kampanje potpore, ali istraživanja koja pokazuju da se smanjuje potpora članstvu u EU-u prilično zabrinjavaju. Ne može se očekivati da će jedna kampanja potpuno preokrenuti godine nakupljenog nezadovoljstva, potaknuti velik odaziv na referendum te k tome dovesti do pozitivnog ishoda referenduma. Upravo zbog tog problema hrvatska je Vlada inicirala, a Sabor proveo u lipnju 2010. promjenu hrvatskog Ustava, čime je smanjena potrebna većina na referendumu (zbog rastućeg euroskepticizma to su učinili u Češkoj i Poljskoj).

Važan aspekt koji treba uzeti u obzir jest činjenica da je Hrvatska katolička zemlja. Katolička crkva u Češkoj i Poljskoj odigrala je veliku ulogu u mobiliziranju javnosti da izađe na referendum. Utjecaj Crkve u Hrvatskoj je velik i uključivanje crkvenih dostojanstvenika u kampanju sigurno bi imalo pozitivne efekte. Jedan od čimbenika koje treba spomenuti jesu ključne poruke. Nbrojeno se puta od istaknutih političara u Hrvatskoj čulo da se *Hrvatska vraća u europsku obitelj*, da je *Hrvatska oduvijek dio Europe i europskog civilizacijskog kruga*. Te se poruke čine ohrabrujućima za proces pregovora, ali i odaju dojam da Hrvatska bez članstva u EU-u neće dobiti priznanje kakvo zaslužuje. Slične poruke bile su na udaru PR-stručnjaka u Češkoj.

U godini pred referendum Hrvatska bi trebala slijediti primjer Slovenije. Slovenska vlada tiskala je ukupno 790 000 primjeraka "europskih" brošura o raznim temama. S obzirom na broj stanovnika (oko dva milijuna) to je prilično impozantna brojka. Pritom je tiskanje brošura imalo određenu dinamiku kojom se odgovaralo na glavne zabrinutosti građana, od kojih posebno ističemo poljoprivredne reforme, koje i kod hrvatskih građana izazivaju negativno raspoloženje prema EU-u. Iako pasivan oblik komunikacije, brošure mogu imati velik utjecaj na edukaciju građana ako im se pristupi sistematično te ako se obrati pažnja na dinamiku izlaženja u godini pred referendum. Preko stručnih časopisa i drugih medija te proeuropskih javnih nastupa uglednika iz javnog života, vlada Slovenije uspješno je povećala razumijevanje EU-integracija. Kao što smo spomenuli, mediji u Hrvatskoj nestručno izvještavaju o temama vezanim uz EU, a zabrinjavajuća je i činjenica da je Europska komisija, a ne Vlada RH organizator studijskih putovanja novinara u Bruxelles.

Na osnovi svih iznesenih podataka napravili smo tablicu u kojoj smo prikazali poželjne elemente kojima su se komunikacijske strategije koristile ili se koriste i, što je još važnije, elemente koji im nedostaju.

Tablica 2. Pregled poželjnih elemenata komunikacijske strategije i njihova uključenost u komunikacijske strategije Vlade RH

| Poželjni elementi komunikacijske strategije | 1. komunikacijska strategija | 2. komunikacijska strategija |
|---|------------------------------|------------------------------|
| Informativni materijali, leci, brošure i sl. | DA | DA |
| TV-emisije na javnoj televiziji u <i>prime time</i> terminima | NE | NE |
| Sponzoriranje medija za kontinuirano izvještavanje o temama vezanim uz EU | NE | NE |
| Studijska putovanja za novinare i urednike | NE | NE |
| Eurotelefon | DA | DA |
| Web-stranice | DA | DA |
| Redovita istraživanja javnog mnijenja | DA | DA |
| Organizacija natječaja za studente | DA | DA |
| Prisutnost tema o EU-u u osnovnim i srednjim školama te na fakultetima | DA | DA |
| Provođenje kampanje u zemljama članicama EU-a radi zadobivanja naklonosti | NE | NE |
| Redovite konferencije za medije | DA | DA |
| Suradnja s privatnim PR-tvrtkama i marketinškim tvrtkama | DA | DA |
| Organiziranje konferencija kojima su prisustvovali izaslanici EU-a | DA | DA |
| Uključivanje visokih crkvenih dostojanstvenika u proeuropsku kampanju | NE | NE |
| Suradnja i sufinanciranje lokalnih medija | NE | NE |
| Pokretanje javnih debata u medijima i organizacija raznih skupova | NE | NE |
| Pokretanje proeuropskih kampanja od strane oporbe | NE | NE |
| Uključivanje osoba iz javnog života u proeuropsku kampanju | NE | NE |
| Pokretanje projekta "Eurobus" | NE | NE |
| Oglašavanje | NE | DA |

Iz ove tablice vidljivo je kako Hrvatska ne upotrebljava ili nije predvidjela mnogobrojne komunikacijske alate i tehnike koji su uspješno iskorišteni u drugim tranzicijskim zemljama. Također valja spomenuti kako komunikacijska strategija nije i ne smije biti “mrtvo slovo na papiru” koje usmjerava, ali i ograničava, već “živi organizam” koji se kontinuirano – na temelju istraživanja – prilagođava, mijenja i nadopunjuje. A sve to kako bi postigla temeljni cilj – informiranost hrvatskih građana o prednosti ulaska Hrvatske u Europsku Uniju te zadobivanje njihove potpore.

LITERATURA

Knjige i članci

- Bagić, Dragan i Ante Šalinović, 2006: Analiza troškova i koristi kao čimbenik potpore građana ulasku Hrvatske u Europsku uniju, u: Katarina Ott, *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izazovi sudjelovanja*, str. 155-180.
- Czernicka, Katarzyna, 2005: Mobiliziranje poljskoga društva. Referendum o pristupanju Poljske Europskoj Uniji, *Politička misao* (42) 3: 117-140.
- Hanley, Sean, 2003: The Czech EU accession referendum 13-14 June 2003, *Opposing Europe Research Network*.
- Ott, Katarina (ur.), 2006: *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izazovi sudjelovanja*, IV svezak, Institut za javne financije/Zaklada Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb.
- Perica, Joško, 2006: Politički aspekti proširenja Europske Unije, *Pravnik*, 40, 2 (83), str. 163-185.
- Szczerbiak, Aleks i Paul Taggart, 2005: *EU Enlargement and referendums*, Routledge, London/New York.
- Skoko, Božo, 2007: Percepcija EU u hrvatskoj javnosti, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2006*, str. 349-368.
- Štulhofer, Aleksandar, 2006: Euroskepticizam u Hrvatskoj: s onu stranu racionalnosti, u: Katarina Ott, *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji – Izazovi sudjelovanja*, str. 135-155.
- Vajdova, Tereza, 2003: Limits of Public Debate in the EU Pre-Accession Period: Czech Republic, *IWM Junior Visiting Fellows' Conferences*, Vol. 15.

Dokumenti

- Logar, Anže, 2006: Slovenia on its way towards European Union, Awareness Campaign 1997-2004, Government Office of the Republic of Slovenia for European Affairs.
- Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o približavanju Republike Hrvatske europskim integracijama (2002), Ministarstvo za europske integracije Republike Hrvatske.

Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripre-
mama za članstvo (2006), Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija
Republike Hrvatske.

Web-izvori

<http://vlada.hr/>

<http://www.sabor.hr/>

<http://www.eu-pregovori.hr/>

<http://www.euic.hr/>

Božo Skoko, Daniel Jurilj

ROLE OF THE GOVERNMENT'S COMMUNICATION STRATEGIES
AND CAMPAIGNS AIMED AT ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION –
EXPERIENCES OF THE CZECH REPUBLIC, POLAND, SLOVENIA
AND CROATIA

Summary

On the road to full membership in the European Union, and after completion of accession negotiations, Croatia must hold a referendum at which Croatian citizens will state their opinions on Croatia's entry into this community. In order for Croatian citizens to become familiar with the benefits of EU membership and in order to influence public opinion so that the outcome of the referendum is positive, the Croatian Government has adopted two communication strategies aimed at informing the Croatian public and gaining support for its European policy. The authors analyze the advantages and disadvantages of these strategies, comparing them with the experiences of other European countries that have successfully passed this road, and point to the untapped communication possibilities.

Keywords: European Union, communication strategy, campaign, referendum, Croatia

Kontakt: **Božo Skoko**, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb.

E-mail: bozo.skoko@fpzg.hr

Daniel Jurilj, Stipić grupa d.o.o., Ventilatorska 24, 10250 Lučko, Zagreb. E-mail:
daniel.jurilj@stipic.hr