



KOMUNIKACIJSKA STRATEGIJA

Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj

1. Uvod

Komunikacijska strategija i Akcijski plan sadrže pregled ključnih poruka koje će iznijeti Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ured za zakonodavstvo) i svi ostali sudionici u sklopu provedbe *Twinning* projekta *IPA 2007 Razvoj sustava procjene učinaka propisa*. Akcijski plan pokriva razdoblje od 2011. -2012. godine. Njegova namjena je usmjeravati aktivnosti Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske i šire grupe sudionika. Izazov je uspješno implementirati plan, što će zahtijevati suradnju sa širokim spektrom partnera i dionika.

Cilj postupka procjene učinaka propisa je procijeniti potrebu za donošenjem propisa, kao i učinak predloženih propisa i izmjena i dopuna postojećih propisa. To je alat koji pomaže kreatorima politika razmotriti i razumjeti moguće posljedice Vladinih intervencija u javni i privatni sektor. Ovaj alat pomaže kreatorima politika razmotriti implikacije odluka koje se odnose na tvrtke, javni sektor i na društvo kao cjelinu. S obzirom na to da je teško predvidjeti hoće li biti više pozitivnih ili negativnih učinaka, potrebno je procijeniti potencijalne ili stvarne povoljne učinke (*benefits*) i troškove Vladinih politika kroz evaluaciju ekonomskih, financijskih, socijalnih i učinaka na okoliš. Rezultat analize procjene učinaka propisa prikazan je u Iskazu procjene učinaka propisa, omogućujući Vladi Republike Hrvatske da predstavi dokaze o pozitivnim i negativnim učincima intervencija i napravi reviziju učinaka politika nakon što su implementirane. Na ovaj način osigurava se da dionici razumiju zašto je intervencija Vlade potrebna, mogući učinak te intervencije te da prepoznaju bilo kakve potencijalne nenamjerne posljedice. Procjena učinka propisa vodi boljoj koordinaciji javnih politika unutar javne uprave. U Republici Hrvatskoj je Ured za zakonodavstvo nadležno tijelo za provedbu svih aktivnosti vezanih za koordinaciju sustava procjene učinka propisa.

Ovaj dokument pripremljen je kao dio *Twinning* projekta s ciljem razvoja sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj. Krajnji cilj je pomoći hrvatskoj javnoj upravi da postane efikasna moderna služba, osposobljena za korištenje alata za procjenu učinka kao dio razvoja modernog zakonodavnog sustava.

Twinning projekt će se usredotočiti na identificirane nedostatke u trenutnom sustavu procjene učinaka propisa putem:

- razvoja novog sustava procjene učinaka propisa kroz daljnje unapređenje Zakona o procjeni učinaka propisa i metodologije procjene učinaka propisa
- izgradnje administrativnih kapaciteta unutar Ureda za zakonodavstvo i ključnih ministarstava

- razvoja znanja i vještina vezanih za proces procjene učinaka propisa kroz radionice i pilot projekte
- unapređenja implementacije metodologije procjene učinka propisa u nacionalnom zakonodavnom procesu – putem jačanja administrativnih kapaciteta regulatornih tijela – osiguravajući pritom jačanje svijesti dionika i šire javnosti o implementaciji sustava procjene učinaka propisa.
- informiranja relevantnih tijela javne uprave, dionika i javnosti o politici procjene učinaka propisa.

Komunikacijska strategija postavlja opći okvir, krajnje ciljeve, glavne dionike i sve sudionike, načine sudjelovanja i potencijalne rizike. Cilj je osigurati da Ured za zakonodavstvo prenese jasnu i koherentnu poruku o važnosti boljeg zakonodavstva te da potvrdi učinke procjene učinaka propisa na dionike – pogotovo na poslovnu zajednicu - te da osigura podršku. Strategija je usklađena s krajnjim ciljevima Ureda za zakonodavstvo i daje jasnu i dosljednu poruku.

2. Opći zakonodavni okvir

Zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj do sada se nije kontinuirano i učinkovito usmjeravao ka pojeftinjenju zakonodavnih postupaka i cjelovitoj procjeni rizika za privatni sektor. Stoga je javnoj upravi bilo otežano procjenjivati posljedice svojih postupaka za privatni sektor. Sustavna procjena i revizija učinaka novih propisa kako bi se osiguralo da ispunjavaju postavljene ciljeve nije bila zakonom uređena.

U svrhu poboljšanja zakonodavnog okruženja bili su poduzeti određeni koraci u obliku kratkoročnog projekta zakonodavne reforme - HITROREZ (završen 2009. godine). Svrha ovog projekta bila je sustavna revizija trenutnih poslovnih propisa, s ciljem uklanjanja nepotrebnih, neefikasnih, zastarjelih i suvišnih propisa i utvrđivanja nameću li ti propisi bilo kakve normativne ili administrativne prepreke.

Prema Poslovniku Vlade Republike Hrvatske, Vlada ima svoja stalna radna tijela. Između ostalih, stalna radna tijela Vlade su: Koordinacija za unutarnju politiku; Koordinacija za društvene djelatnosti i ljudska prava; Koordinacija za regionalni razvoj te Koordinacija za gospodarstvo. Stalna radna tijela Vlade imaju i svoje stručne radne skupine.

Slijedom Poslovnika Vlade Republike Hrvatske uz nacрте prijedloga zakona i prijedloge drugih propisa moraju biti priložena mišljenja Ureda za zakonodavstvo, Ministarstva financija i Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija, te drugih središnjih tijela državne uprave u čiji djelokrug ulaze pitanja koja se uređuju ovim prijedlozima. Također, Poslovnik predviđa i konzultacije s relevantnim nevladinim organizacijama. U 2005. 2007. i 2009. godini Poslovnik Vlade Republike Hrvatske dopunjen je s ciljem uvrštavanja postupka procjene učinaka propisa u nacрте prijedloga zakona. Procjena učinaka propisa obuhvaća osobito obvezu izrade procjene učinaka koji se odnose na područje financija, gospodarstva, socijalne skrbi i okoliša. Procjenu s nacртом prijedloga zakona koji se predlaže Vladi i Hrvatskom saboru, pripremaju nadležna tijela uz pribavljeno mišljenje Ministarstva financija,

Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi - vezano za učinke na područja iz djelokruga tih ministarstava. Poslovník Vlade Republike Hrvatske također definira i zadaće Ureda za zakonodavstvo u postupku procjene učinaka propisa kojima se omogućava kontrola kvalitete i nadzor. Dosadašnji pravni okvir sustava procjene učinaka propisa bio je sadržan u nekoliko propisa.

U međuvremenu, do objave ove Komunikacijske strategije, Hrvatski sabor 15. srpnja 2011. godine donio je Zakon o procjeni učinaka propisa, koji je pripremljen u okviru *Twinning* projekta, kao i ova Strategija. Ovim Zakonom je na cjelovit način uređen sustav procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj, što će doprinijeti boljoj kvaliteti informiranja i sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti s postupcima izrade i donošenja propisa.

3. Postojeća komunikacijska praksa

Ured za odnose s javnošću Vlade Republike Hrvatske, sukladno zakonu, informira javnost o politici i aktivnostima Vlade Republike Hrvatske, informira Vladu o sadržaju i stavovima medija i javnosti, obavlja izravnu komunikaciju s građanima, koordinira komunikacijske aktivnosti Vladinih ureda i ministarstava, te obavlja poslove u vezi Zakona o medijima. Ured ima dvije unutarnje ustrojstvene jedinice: Odjel za medije i analitiku i Odjel za građane. Ured zaprima oko dvjesto upita mjesečno. Većina ministarstava također imaju svoje komunikacijske odjele. Podrazumijeva se da je većina vanjskih komunikacijskih aktivnosti Ministarstava reaktivna. Te aktivnosti se obično događaju nakon donošenja odluka, s fokusom na tiskovne medije (novine) i djelovanjem u *broadcast* medijima (radio i javna događanja). Digitalni i društveni mediji se ne koriste toliko često, kao ni aktivnosti putem fokus grupa dionika, s ciljem testiranja ideja i konzultacija. Jedan poslovni tjednik i šest nacionalnih tiskovina imaju široki utjecaj i veliku čitanost u Republici Hrvatskoj. Regionalne i strukovne publikacije nemaju toliko utjecaja. Jedna medijska radio agencija kreira vijesti koje se emitiraju na lokalnim radio postajama. Radio program pod nazivom "Kako vlada Vlada" koji se emitira jednom mjesečno mogao bi pružiti mogućnost za raspravu o sustavu procjene učinaka propisa.

Istraživanja pokazuju da je angažman poslovne zajednice s ciljem dobivanja informacija o zakonodavstvu još uvijek nedovoljan. One tvrtke koje traže informacije obično koriste Internet ili publikacije. Dobivanje informacija putem treninga i seminara manje je popularan način dobivanja informacija. Postoje informacije o tome da bi pojedini poduzetnici htjeli aktivnije sudjelovati i izraziti svoja stajališta pa bi kreiranje fokus grupa bio način da se to prevlada. Fokus grupa koja se sastoji od predstavnika javnog i privatnog sektora, poslovnih organizacija, nevladinih udruga i ostalih relevantnih dionika omogućila bi dvosmjerni komunikacijski kanal, kao što bi i omogućila Vladi Republike Hrvatske da prikupi informacije o učinku zakonodavnih promjena i oformi platformu za povratne informacije i evaluaciju.

4. Ciljevi Strategije

Svrha ove strategije je poduprijeti glavni cilj *Twinning* projekta: stvoriti učinkovitu implementaciju održivog programa procjene učinaka propisa i informirati o tome sve uključene dionike i sudionike kako bi imali pristup, tj. uvid u stanje prije i poslije provedbe zakona te kako bi razumjeli vrijednost procjene učinaka. Implementacija predloženih aktivnosti i ciljeva postavljenih u Strategiji i Akcijskom planu izgradit će svijest i stvoriti dobru komunikaciju.

Cilj je osigurati posvećenost određene grupe dionika ciljevima projekta. To znači da je potrebna jasna komunikacija s ministarstvima kako bi se adresirale bilo kakve nedoumice i pružila podrška oko uvođenja novog procesa procjene učinaka propisa. Cilj je postići viši stupanj osviještenosti i poboljšano razumijevanje zahtjeva koji proizlaze iz procesa procjene učinaka propisa – kroz sudjelovanje svih dionika i objašnjenje kako oni mogu participirati u razvoju politika. Kampanja za podizanje razine svijesti i ciljani ciklus treninga i podrške koji će osigurati *Twinning* projekt olakšat će ovaj proces. Sva tijela koja su partneri u procesu će biti potaknuta na sudjelovanje.

Ova strategija će biti u skladu s treningom i konzultacijama te će se uzeti u obzir sudjelovanje svih dionika. Namijenjena je podizanju svijesti o procjeni učinaka te edukaciji onih koji sudjeluju u procesu procjene učinaka propisa, kako bi uspješno mogli obavljati svoju ulogu.

4.1 Specifični ciljevi uključuju:

- Približavanje Komunikacijske strategije i Akcijskog plana
- Osmišljavanje i implementacija kampanje za podizanje razine svijesti o procjeni učinaka propisa
- Osigurati da su ključni dionici i ostale zainteresirane strane, uključujući javnost, kontinuirano informirani o procjeni učinaka

4.2 Ciljevi komunikacije

Ciljevi komunikacije su unaprijediti razumijevanje, educirati i propagirati. Postoje tri prioriteta koja će komunikacijska strategija nastojati ostvariti:

- Podići razinu svijesti i opće razumijevanje o procesu procjene učinaka propisa tako da sudionici i dionici razumiju o čemu se radi i shvate vrijednost koju taj proces donosi
- Educirati dionike koji su uključeni u proces procjene učinaka propisa tako da mogu obavljati svoju ulogu učinkovito
- Stvoriti temelje za uspješno propagiranje

Bolja komunikacija poduprijet će cilj projekta koji se odnosi na stvaranje učinkovite implementacije održivog programa procjene učinaka propisa – programa koji dionici i sudionici razumiju i kojeg znaju provesti. Mnogo tvrtki je nesporno za zakonodavne

promjene – podizanje svijesti pomoći će im zadovoljiti tražene uvjete. Otvaranje komunikacije za dionike jača komunikaciju između javne uprave i javnosti.

5. Prikaz komunikacijskih kanala

Dužnosti dionika/sudionika

- Podići razinu svijesti i razumijevanja ključnih poslovnih organizacija i nevladinih udruga
- Podići razinu svijesti i razumijevanja viših dužnosnika i ministara – telefonski pozivi i susreti
- Podići razinu svijesti i razumijevanja u odborima Hrvatskog sabora
- Raditi s poslovnim organizacijama i ostalim posrednicima s ciljem podizanja razine svijesti i razumijevanja; predstavljanje onoga na čemu se radi, kao i povoljne učinke istog putem komunikacijskih kanala kao što su internet stranice, brošure, publikacije i sastanci
- Koristiti brošure izdane od strane Komora s ciljem podizanja razine svijesti i razumijevanja unutar poslovnog sektora
- Uspostaviti međuresornu mrežu za održavanje seminara, međusobnu razmjenu najbolje prakse, prezentacije te uzajamno pružanje podrške
- Procijeniti na koji način osigurati angažman inspektora
- Iskoristiti nevladine udruge u svrhu komuniciranja ključnih poruka javnosti

Marketing i Internet stranica

- Razviti i testirati ključne poruke projekta
- Razviti A5 ‘letak s ključnim činjenicama’ za distribuciju koji pruža informacije o sadržaju procesa procjene učinaka propisa, odnosno o tome koji su pozitivni učinci za sudionike
- Distribuirati svim ključnim dionicima link za ‘letak s ključnim činjenicama’
- Osigurati letke u papirnatom obliku za sve konferencije i događaje
- Razviti Internet stranicu Ureda za zakonodavstvo na način da pruža jasne, jednostavne i lako dostupne informacije
- Preporučiti svim poslovnim organizacijama i ključnim dionicima da objave na svojim stranicama i u literaturi link na stranice Ureda za zakonodavstvo
- Osigurati da sve posjetnice, zaglavlja pisma i ostali materijali sadržavaju link na Internet stranicu
- Koristiti studije slučaja *case studies* razvijene od strane ‘trening tima’ koje pokazuju različit učinak na različite dionike i sudionike te ih razviti u materijal i koristiti za Internet stranicu i brošure.

Događanja

- Uspostaviti kalendar ključnih događanja i konferencija koje će pohađati dionici i sudionici
- Organizirati dva javna događanja za podizanje razine svijesti i razumijevanja procesa procjene učinaka propisa i njegovih povoljnih učinaka
- Edukacija i informiranje novinara o procesu procjene učinaka propisa

6. Dionici i sudionici

U procesu pripreme Strategije identificirane su ključne grupe dionika i sudionika te su s njima održane konzultacije. Održani su sastanci s ključnim dionicima te je sastavljen 'plan' dionika koji prikazuje koje u grupe prioritete u smislu komunikacije s Uredom za zakonodavstvo te koje će grupe zasigurno imati udjela u procesu procjene učinaka propisa.

Postoje četiri ključne grupe dionika i sudionika:

- Javni sektor, npr. RIA koordinatori, ministri, dužnosnici ministarstava i inspektori
- Tvrtke i poslovne organizacije
- Saborski zastupnici, npr. odbori
- Akademska zajednica i nevladine udruge (civilno društvo)

Ured za odnose s javnošću Vlade Republike Hrvatske u stalnom je kontaktu s medijima. Mediji nisu dovoljno uključeni u razdoblju prije donošenja zakona, no moraju biti uključeni čim se zakon donese. Generalno se većina komunikacijskih aktivnosti u Republici Hrvatskoj obavlja kroz medije i događanja; digitalni i društveni mediji koriste se u manjoj mjeri. Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora i Hrvatska udruga poslodavaca igrat će važnu ulogu u informiranju tvrtki o procesu procjene učinaka propisa.

7. Ključne poruke

Potrebno je koristiti razna komunikacijska sredstva, npr. tiskane informacije, radio, Internet stranice i korisničke grupe. Izjave i sve ostale komunikacije trebaju biti jednostavne, iskrene i nedvosmislene kako bi odjeknule i postigle učinak. Primjeri:

- *Bolje zakonodavstvo znači bolji ishod za sve te smanjenje opterećenja za poslovnu zajednicu.*
- *Poboljšane informacije za Vladu kako bi temeljila svoje odluke na učinkovitom zakonodavstvu koje je u skladu sa sredstvima te pravedno i proporcionalno za poslovnu zajednicu*
- *Iznoseći svoje mišljenje možete učiniti razliku ili promijeniti stvari*
- *Proces procjene učinaka propisa unaprjeđuje inspekciju i provedbu propisa unutar tvrtki*
- *Manje administrativnih prepreka za one na koje se propisi odnose*
- *Proces procjene učinaka propisa usklađen je sa najboljom praksom i procedurama Europske unije*

Rad s dionicima osigurat će maksimalni doseg i učinak. Oni koji sudjeluju u postupku procjene učinaka propisa zahtijevaju dobru informiranost i učinkovito korištenje sredstava. Poruke moraju biti jasne, jednostavne, iskrene, nedvosmislene i dosljedne – tamo gdje je to moguće ili prikladno potrebno je priložiti dokument s ‘ključnim činjenicama o postupku procjene učinaka propisa’ koji uključuje popis glavnih kanala za komunikaciju s dionicima.

Radna skupina koja uključuje predstavnike poslovne organizacije, medija i ministarstava olakšat će proces komunikacije.

8. Provedba Komunikacijske strategije

Komunikacijska strategija i Akcijski plan razvijeni su nakon konzultacija s dionicima i sudionicima. Akcijski plan predstavlja sastavni dio Strategije i definira aktivnosti koje će provoditi Ured za zakonodavstvo. Potaknut će razvoj redovitih komunikacija sa zainteresiranim dionicima. Strategija će biti u skladu s dijelovima *Twining* projekta koji se odnose na trening i konzultacije te će biti objavljena na stranicama Ureda za zakonodavstvo.

Akcijski plan sadržan je u Prilogu A ove Strategije.

9. Proračun i sredstva

U svrhu postizanja najboljeg ishoda smatra se dobrom praksom blisko surađivati s poslovnim organizacijama i ostalim zainteresiranim stranama. Isto je još značajnije u ovom slučaju, budući da se unutar *Twining* projekta raspoloživo ograničenim sredstvima za implementaciju komunikacijske kampanje i podizanje razine svijesti. Ljudski resursi uključuju alokaciju 55 dana kratkoročnih eksperata i službenika Ureda za zakonodavstvo no bez financijskih sredstava za angažiranje hrvatskih stručnjaka u području komunikacija ili odnosa s javnošću koji znaju i razumiju lokalno tržište. U svakom slučaju, potrebno je spomenuti da su komunikacijske aktivnosti zainteresiranih dionika, posebno poslovne zajednice (na primjer, suradnja uspostavljena s Hrvatskom udrugom poslodavaca koja je rezultirala dvjema člancima o postupku procjene učinaka propisa u Poslovnom dnevniku) komplementarne komunikacijskim aktivnostima *Twining* tima.

10. Mjerenje uspjeha/Evaluacija

Svrha evaluacije je osigurati povratne informacije od dionika te će se kontinuirano nadgledati i ocjenjivati koliko je učinkovita komunikacija sa svim sudionicima. Rezultati će biti korišteni za izmjenu i dopunu strategije tamo gdje je to potrebno. Važno je znati da su uspješno ostvareni unaprijed određeni ciljevi. Ako bude potrebno, u budućnosti strategija može biti prerađena, odnosno prilagođena.

Pitanja koja treba postaviti:

- Jesmo li postigli ciljeve, npr. podizanje razine svijesti o procesu procjene učinaka propisa?
- Jesmo li doprili do sudionika do kojih smo trebali doprijeti?
- Jesu li oni razumjeli koja je bila poruka i što je trebalo biti učinjeno?

- Jesmo li koristili pravi pristup?

11. Potencijalni rizici

- Pojačana komunikacija može stvoriti nerealistična očekivanja kod dionika i sudionika
- Neadekvatna sredstva za proizvođenje željenog učinka