

SODELOVANJE JAVNOSTI

Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje
procesov sodelovanja javnosti v okviru Ministrstva za
okolje, prostor in energijo



Sodelovanje javnosti

Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v okviru MOPE

Interno gradivo

Naročnik:

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo
Dunajska 48
1000 Ljubljana
(Št. pogodbe: 2511-04-540003)

Izvajalec:

Modra, Komunikacije in moderiranje d.o.o.
Topol pri Medvodah 19
1215 Medvode
www.modra.si

Topol, september 2004

PREDGOVOR

Sodelovanje javnosti pomeni vključevanje državljanov in državljanek ali njihovih združenj v procese odločanja z namenom vplivanja na izbiro rešitev ali ukrepov. Priročnik je namenjen strokovnim delavcem Ministrstva za okolje, prostor in energijo kot pripomoček za pripravo, izvedbo in spremljanje procesov sodelovanja javnosti pri pripravi pravnih aktov in strateških dokumentov.

K vključevanju in sodelovanju javnosti v postopke odločanja državne uprave nas zavezujejo različni pravni in politični dokumenti. V prvi vrsti sta za delovno področje okolja in narave pomembna Zakon o varstvu okolja in Aarhuska konvencija, ki določata minimalne standarde vključevanja in sodelovanja javnosti (**1. poglavje**). Čeprav v Republiki Sloveniji še nimamo celovite pravne rešitve, ki bi določala načine in oblike posvetovanja javnosti in je ta problematika prepuščena različnim "institucionalnim praksam" so minimalni standardi in načela sodelovanja znana (**2. poglavje**). Pri oblikovanju procesov sodelovanja moramo javnosti omogočiti vstop v proces odločanja v čim zgodnejši fazi procesa, v fazi, kjer so možnosti še odprte.

Poznati moramo namen ali smoter in cilje sodelovanja javnosti, določiti ključne deležnike in jih povabiti k sodelovanju, identificirati sodelavce in zagotoviti sredstva za izvedbo procesa. Zato potrebujemo temeljito načrtovanje v sodelovanju med notranjimi in - po potrebi - z zunanjimi sodelavci (**3. poglavje**). Potrebujemo procesni načrt - opis postopkov in metod, ki jih bomo uporabili v procesu sodelovanja javnosti. Določiti moramo načine obveščanja javnosti, ključnih deležnikov, prizadete javnosti. Zagotoviti moramo smiselno upoštevanje pripomb in predlogov, podanih s strani javnosti v procesu ter javnosti dati povratne informacije o tem (**4. poglavje**). Pomembna momenta procesa sodelovanja javnosti - in vsakega odločevalskega procesa - sta sprotno spremljanje in vrednotenje procesa samega: s strani izvajalcev in udeležencev. Spoznanja in informacije, pridobljene s strani udeležencev, so nam lahko v veliko pomoč pri prihodnjem oblikovanju tovrstnih procesov (**5. poglavje**).

Priročnik prinaša tudi opis osnovnih značilnosti moderatorja procesov odločanja (**6. poglavje**), nekaj osnovnih referenc in povezav za vodenje procesov sodelovanja javnosti (**7. poglavje**) in uporabno preglednico za načrtovalca sodelovanja javnosti (**8. poglavje**).

Na robovih tega priročnika so umeščeni nekateri poudarki in pomožna vprašanja za načrtovalce in izvajalce, v upanju, da jim bodo v pomoč pri načrtovanju dinamičnih, učinkovitih in uspešnih procesov odločanja, odprtih za sodelovanje javnosti.

Ljubljana, september 2004

KAZALO

1. Temeljna izhodišča	7
1.1. Vladna politika do sodelovanja	8
1.2. Kaj je proces odločanja?	10
2. Načela sodelovanja javnosti	13
3. Načrtovanje sodelovanja javnosti	15
3.1. Namen sodelovanja javnosti	15
3.2. Cilji procesa sodelovanja javnosti	17
3.3. Ključni deležniki	17
3.3.1 Priprava udeležencev	18
3.4. Sodelavci in finančna sredstva	19
3.5. Procesni načrt sodelovanja javnosti	19
3.6. Potek in urnik procesa	20
4. Izvedba procesa sodelovanja javnosti	23
4.1. Informacije	23
4.2. Priprava gradiv	23
4.3. Obveščanje javnosti	24
4.4. Oblike sodelovanja javnosti	26
4.4.1 Pregled tehnik obveščanja in sodelovanja	27
4.5. Pripombe in predlogi	29
5. Spremljanje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti	31
5.1. Spremljanje	31
5.2. Vrednotenje	32
5.2.1 Kriteriji	32
5.2.2 Indikatorji	33
6. Vloga moderatorja (facilitatorja) v procesih sodelovanja javnosti	35
7. Literatura in povezave	37
8. Opomnik	39
9. Opombe	41

1. TEMELJNA IZHODIŠEA

Nobena demokracija ne deluje kar sama od sebe. Njen obstoj in razvoj sta odvisna od kakovosti možnosti sodelovanja državljanov in državljanek med seboj in odprtosti javne uprave (administracije). Pogoji za **pravično, uspešno in uèinkovito** demokratièno druŒbo je aktiven državljan. Vendar državljan nastopa v razliènih vlogah, kot starš, zaposleni, delodajalec, uradnik, strokovnjak, brezposeln ... naštetih vse socialne statuse in vloge je skoraj da nemogoèe. Interesi se prilagajajo našim razliènim vlogam v vsakdanjem Œivljenju. Zasledovanje lastnih **interesov** ter zagotavljanje možnosti **svobodne izbire** predpostavljajo doloèen **postopek** za preseganje neizogibnih nasprotij med njimi. Zato lahko demokracijo kot druŒbeni model razumemo tudi kot formalen oziroma proceduralen mehanizem za odloèanje o najpraviènejši izbiri.

Javno upravo velikokrat razumemo kot sinonim za Œtavo, oblast ali vlado. Javna uprava oziroma javni sektor¹ v celoti sta odgovorna za pripravo in izvajanje razliènih ukrepov in predpisov, katere sprejemata DrŒavni zbor kot najvišje telo zakonodajne oblasti in Vlada kot najvišje telo izvršilne oblasti. Smoter njihovega delovanja je v prvi vrsti zagotavljanje pogojev za doseganje **blaginje** vseh državljanov in državljanek: z drugimi besedami, njihovo delovanje pri pripravi izhodišè, ciljev in ukrepov mora biti oblikovano tako, da zagotavlja **pravièno in nepristransko** tehtanje stroškov in koristi izvedenih dejavnosti. Bilo bi nepravilno, èe bi samo ena skupina državljanov in državljanek bila deleŒna koristi izvajanja doloèenega ukrepa, medtem ko bi bili stroški oziroma bremena porazdeljena na preostale. Koncept trajnostnega razvoja na doloèen naèin predpostavlja nepristransko presojanje distribucije škod in koristi.

Pomemben dejavnik demokratiène druŒbe je tudi njena zmoŒnost zagotavljanja druŒbene **stabilnosti**. V stabilnih razmerah lahko sprejemamo dolgoroènejše odloèitve, ki bodo imele prav takšne uèinke: zato je potrebno **tehtanje in preudarjanje** možnosti ali alternativ, ki so nam na voljo, potrebujemo tehten **premislek** in odgovorno **presojo** o vsaki posamezni odloèitvi.

V zadnjih desetletjih je spoznanje o zagotavljanju **odgovornega, transparentnega in odprtega upravljanja** (vladanja, "governance") javnih zadev najpomembnejši garant gospodarskega razvoja in socialne stabilnosti.

- **Odgovornost** pomeni moŒnost identifikacije in moŒnost izvajanja odgovornosti uradnikov za njihova dejanja.
- **Transparentnost** pomeni, da so javnosti dostopne verodostojne, primerne in pravoèasne informacije o dejavnostih javne uprave.
- **Odprtost** pomeni, da javna uprava prisluhne javnosti in gospodarstvu ter upošteva njihove predloge pri oblikovanju in izvajanju javnih politik.²

Ne gre le za abstraktna naèela: za vse tri velja, da so konkretizirana v pravnih aktih. Na podroèju okolja so takšni akti gotovo zakon o varstvu okolja, zakon o vodah, zakon o ohranjanju narave, mednarodne konvencije o presojah èezmejnih vplivov na okolje, dostopnosti informacij, sodelovanju javnosti, varstvu pravic, zakon o dostopu do informacij javnega znaèaja. Njihovo uèinkovito izvajanje, merljivost uèinkov izvedenih dejavnosti ter upoštevanje predlogov javnosti zagotavljajo tudi poveèevanje stopnje **zaupanja** v delovanje javne uprave.

Za zagotavljanje **odgovornega, transparentnega in odprtega upravljanja** so pomembni zakon o dostopu do informacij javnega znaèaja (2003), zakon o varstvu okolja (2004) ter pred kratkim ratificirana Aarhuška konvencija (2004).

Zakon o dostopu do informacij javnega znaèaja v 10. èlenu doloèa, da mora vsaki organ v svetovni splet posredovati "predloge predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov, ki se nanašajo na delovno podroèje organa". Dostop do njih mora biti brezplaèen.

Zakon o varstvu okolja v 37. èlenu doloèa obveznost sodelovanja javnosti pri pripravi nacionalnega programa varstva okolja (35. èlen) in podrejenih operativnih programov (36. èlen). Ministrstvo mora v postopku priprave programov javnosti omogoèiti seznanitev z osnutkom programa in dajanje mnenj in pripomb.

Zakon o varstvu okolja
(<http://www.gov.si/mop/>)

Zakon o varstvu okolja v 37. èlenu (sodelovanje javnosti) doloèa, da mora ministrstvo pri pripravi Œtavnega programa in operativnih programov varstva okolja javnosti omogoèiti seznanitev z osnutkom programa in dajanje mnenj in pripomb. Z javnim naznanilom v sredstvih javnega obvešèanja in na svetovnem spletu obvesti javnost o kraju, kjer je program dostopen, ter naèinu in èasu dajanja mnenj in pripomb. Rok, v katerem javnost lahko daje mnenja in pripombe, je najmanj 30 dni. Ministrstvo prouèi mnenja in pripombe javnosti in jih pri pripravi programov na primeren naèin upošteva. Ministrstvo mora o sprejemu programov obvestiti javnost v sredstvih javnega obvešèanja in na svetovnem spletu. Obvestilo vsebuje tudi utemeljitve za sprejete programske odloèitve in informacijo o sodelovanju javnosti v postopku njegove priprave.

Postopek predvideva, da ministrstvo:

- z **javnim naznanilom** v svetovnem spletu in v enem od dnevnih časopisov, ki pokriva celotno območje države, obvesti javnost o kraju, kjer je program dostopen, načinu in času dajanja mnenj in pripomb.
- zagotovi **vpogled in možnost dajanja mnenj in pripomb** javnosti na osnutek programa v trajanju najmanj 30 dni.
- **preuči mnenja in pripombe javnosti** in jih na primeren način upošteva pri pripravi programov iz prvega odstavka tega člena.
- mora **o sprejemu programa obvestiti javnost**; obvestilo vsebuje tudi utemeljitve za sprejete programske odločitve in informacijo o sodelovanju javnosti v postopku njegove priprave.

Aarhuška konvencija (Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, 1998). 7. člen konvencije določa, da mora pogodbenica sprejeti ustrezne praktične in/ali druge ukrepe, da zagotovi pregledno in pravično udeležbo javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem. Država pogodbenica si mora tudi primerno prizadevati zagotoviti možnosti za udeležbo javnosti pri pripravi politik, ki se nanašajo na okolje. Konvencija v členu 6.2 postavlja naslednji (minimalen, a zavezujoč) standard:

- vključeno javnost je treba na začetku postopka okoljskega odločanja **ustrezno, pravočasno in učinkovito** obvestiti z javno objavo ali vsakogar posebej, če je to primerno, med drugim o:
 - a. predlagani dejavnosti in vlogi, o kateri se bo odločalo;
 - b. vrsti možnih odločitev ali o osnutku odločitve;
 - c. organu javne oblasti, ki je pristojen za odločanje;
 - d. predvidenem postopku, in takoj ko je informacija na razpolago, o:
 - i. začetku postopka;
 - ii. možnostih za udeležbo javnosti;
 - iii. času in kraju vsake predvidene javne obravnave;
 - iv. organu javne oblasti, pri katerem je mogoče dobiti ustrezno informacijo, in o tem, kje se ustrezne informacije hranijo, da jih javnost lahko pregleda;
 - v. ustreznem organu javne oblasti ali katerem koli drugem uradnem organu, ki se mu lahko predložijo pripombe ali vprašanja, ter predvidenem roku za predložitev pripomb ali vprašanj in
 - vi. o tem, katere okoljske informacije v zvezi s predlagano dejavnostjo so na razpolago.
- Zagotoviti je treba **ustrezno časovno obdobje** za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti v skladu z drugim odstavkom tega člena in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju (6.3).
- Pogodbenica zagotovi udeležbo javnosti že na začetku odločanja, **ko so še vse možnosti odprte** in lahko javnost učinkovito sodeluje (6.4).
- Pogodbenica zagotovi, da se pri odločitvah **ustrezno upošteva** izid udeležbe javnosti (6.8).

V nadaljevanju navajamo še dva dokumenta, ki jasno določata potrebo po odpiranju postopkov za sodelovanje javnosti in dostopnost informacij.

Arhuška konvencija - Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah

(podpisana 25. junija 1998 v danskem mestu Aarhus (Aarhus), ratifikacija v Sloveniji v letu 2004, <http://www.dz-rs.si>)

Konvencije v 7. členu pod naslovom *Udeležba javnosti pri načrtih, programih in politikah v zvezi z okoljem* pogodbenicam nalaga, da javnosti zagotovijo potrebne informacije, sprejmejo ustrezne praktične in/ali druge ukrepe, da zagotovijo pregledno in pravično udeležbo javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem. Pri tem je treba zagotoviti: ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti v skladu z drugim odstavkom tega člena in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri odločanju o okoljskih zadevah; udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje in ustrezno upoštevanje izida udeležbe javnosti pri odločitvah.

Vlada Republike Slovenije je sprejela **Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005**, ki ima naslednje cilje:

- zagotavljanje dostopa do informacij javnega značaja,
- zagotavljanje kvalitetnega nabora javnih informacij na svetovnem spletu,
- ublažitev "demokratskega deficita" javne uprave,
- kakovostnejši predpisi, drugi splošni pravni akti in politični akti,
- partnerski odnos med javno upravo in civilno družbo,
- izboljšanje kakovosti predpisov in drugih aktov državnega zbora, vlade in ministrov,
- krepitev spoštovanja do civilne družbe ter sodelovanja s civilno družbo in razvijanja partnerstev z nevladnimi organizacijami.

Prednostne naloge:

- implementacija zakona o dostopu do informacij javnega značaja,
- vzpostavitev standardov sodelovanja javnosti pri odločanju,
- vzpostavitev metodologije za spremljanje učinkov predpisov,
- razvoj metodologije za analizo učinkov predpisov (angl. Regulatory Impact Analysis - RIA).

Vlada je v leta 2003 sprejela **Strategijo za sodelovanje z nevladnimi organizacijami**, z namenom vzpostaviti sodelovanje z NVO v duhu dobrega partnerstva. Pri tem bo Vlada spoštovala načeli različenosti in komplementarnosti v odnosu do NVO in se zavzemala za demokratične, na medsebojnem zaupanju temelječe procese sodelovanja. Za doseg tega cilja želi Vlada:

- vzpostaviti trajno podlago za reševanje problemov, ki se porajajo pri delu in razvoju NVO;
- prispevati svoj delež k promociji NVO v družbi ter
- uveljaviti trajne oblike vplivanja NVO na oblikovanje in izvajanje politik Vlade, ki bodo zagotavljale sodelovanje javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti.

Za doseg navedenih ciljev bo Vlada:

- dala pobudo za začetek trajnega in tvornega sodelovanja z nevladnimi organizacijam;
- pri pripravi zakonskih in drugih podlag upoštevala potrebe po hitrejšem in neoviranem razvoju NVO;
- zagotavljala uveljavljanje v tem dokumentu opredeljenega odnosa do nevladnega sektorja na ravni Vlade in posameznih resorjev;
- opredelila in uveljavljala različne oblike sodelovanja NVO v procesih oblikovanja in izvajanja politik na tistih ravneh javne uprave in lokalne samouprave (občina, pokrajina, država), kjer se oblikujejo in izvajajo (sodelovanje pri pripravi predpisov in drugih strateških dokumentov);
- spodbujala prenos javnih funkcij in javnih pooblastil na NVO na vseh tistih področjih in na tistih ravneh, kjer lahko NVO izvajajo storitve boljše in učinkovitejše;
- pri svojem delu se bo Vlada RS vzdržala vsakršnih ravnanj, ki bi ogrožala neodvisnost nevladnih organizacij.

Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005 (sprejeta 17. julija 2003, <http://www.mnz.si:80/si/141.php>)

"Odporna uprava vsebuje tri temeljne stebre: dostop do informacij javnega značaja, postopek sodelovanja (konzultacije) javnosti pri sprejemanju aktov javne uprave, postopek analize učinkov predpisov ter pravne instrumente, ki zagotavljajo participacijo javnosti pri sprejemanju odločitev javne uprave. Odporna uprava omogoča javnim institucijam, da pridobijo širši krog informacij, perspektiv in predlogov rešitev, ki izboljšujejo kvaliteto sprejetih odločitev. Vključitev javnosti v oblikovanje javne politike pomembno prispeva k dobremu upravljanju (good governance). Istočasno pa vključenost javnost prispeva k večji stopnji zaupanja v javne institucije, dviguje raven demokracije in krepi civilno družbo."

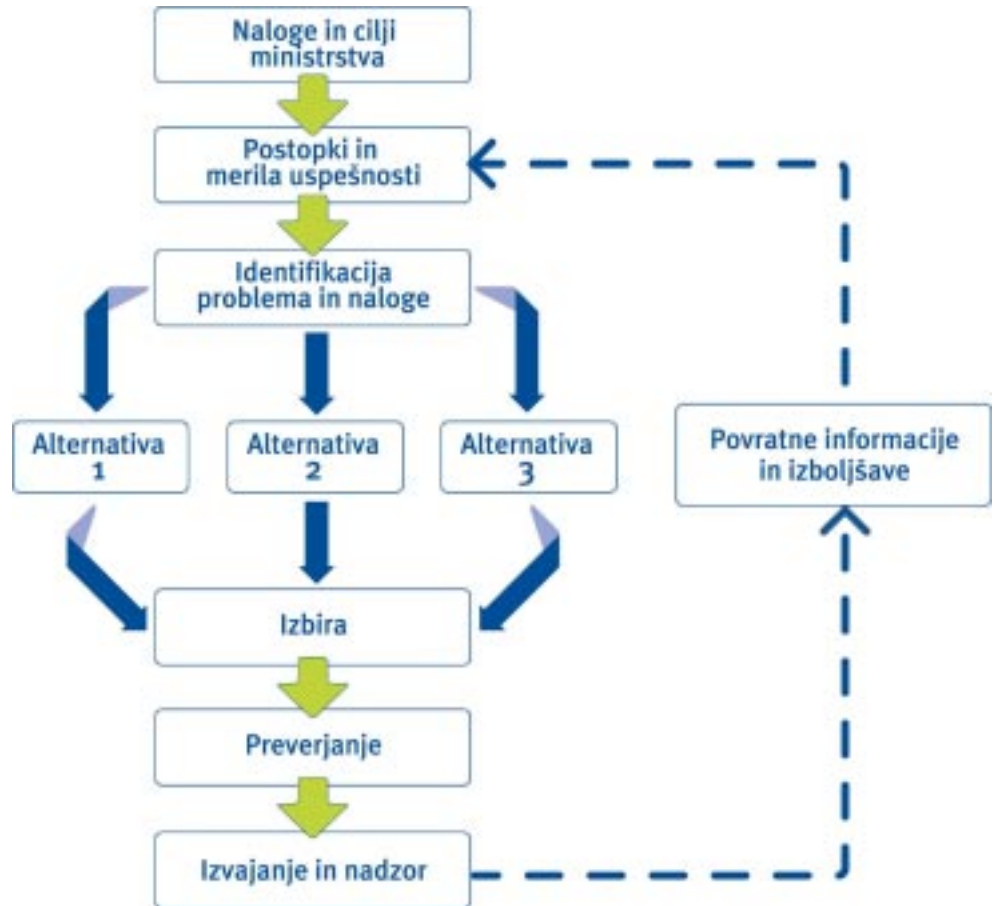
Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami (sprejeta 2. oktobra 2003, <http://www.gov.si/svez/>)

Temeljni cilj tega dokumenta je vzpostaviti sodelovanje z nevladnimi organizacijami (NVO) v duhu dobrega partnerstva. Za doseg tega cilja želi vlada med drugim uveljaviti trajne oblike vplivanja NVO na oblikovanje in izvajanje politik vlade, ki bodo zagotavljale sodelovanje javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti. Za doseg navedenih ciljev bo vlada med drugim opredelila in uveljavljala različne oblike sodelovanja NVO v procesih oblikovanja in izvajanja politik na tistih ravneh, kjer se oblikujejo in izvajajo (sodelovanje pri pripravi predpisov in drugih strateških dokumentov).

1.1 Kaj je proces odloèanja?

Proces odloèanja je iskanje najboljše izmed možnih alternativ - seveda ob upoštevanju razpoložljivih informacij o dogodkih ali stanjih v sedanjosti in njihove verjetnosti v prihodnosti. Odloèitev je neposredno odvisna od kakovosti informacij s katerimi odloèevalec razpolaga.

Proces odloèanja v ministrstvu je mogoèe prikazati s pomoèjo spodnjega modela.



Slika 1: Prilagojeno po Jennings in Wattam, Decision-making: An Integrated Approach, Financial Times Publishing, London, 1998

Vendar ministrstvo izvaja različne procese odloèanja - poleg različnih upravnih aktov pripravlja zakone in uredbe, pravilnike, odredbe, navodila, strateške dokumente (politike, programe, operativne naèrte, plane) in druga gradiva. Pri tem si pomaga z notranjimi in zunanjimi strokovnjaki.

Različni procesi odloèanja omogoèajo različno intenzivnost (stopnje) vkljuèevanja, udeleže in sodelovanja javnosti.

5	partnerstvo	pristojna oseba deli problem s skupino in skupaj oblikuje rešitev ter sprejme odloèitev s soglasjem
4	posvetovanje	pristojna oseba problem predstavi, zbere predloge in sprejme odloèitev
3	preverjanje	pristojna oseba predstavi predlog odloèitve, zbira pripombe in sprejme odloèitev
2	preprièevanje	pristojna oseba sprejme odloèitev in jo želi "prodati"
1	razglas	pristojna oseba odloèitev sprejme in jo objavi



Slika 2: Od avtoritete odločevalcev do polja svobode; intenzivnost vključenosti in upoštevanja javnosti narašča od spodaj navzgor

Ključnega pomena za skupinske procese odločanja je **vneprejšnja zamejitev pristojnosti skupine v odločevalskem procesu**. Prav in etično je, da lahko posamezniki sodelujejo le v procesih, ki spoštujejo kulturo, pravice in avtonomijo skupine. Zato si morajo tisti, ki vodijo takšne procese (recimo moderatorji ali "facilitatorji" prizadevati za zavestno soglašanje skupine s procesom in za sodelovanje njenih članov. Ne vsiljujejo ničesar, kar bi lahko ogrozilo blaginjo in dostojanstvo sodelujočih, svobodo izbire skupine ali verodostojnost njenega delovanja. Predpogoj za to je popolna transparentnost procesov in njihovih namenov.

Iz lestvice odločevalske pristojnosti skupine (Slika 2) je razvidno, da so procesi v polju moderatorjevega dela: preverjanje, posvetovanje in partnerstvo. "Prepričevanje" in "razglas" sta s stališča načel sodelovanja javnosti (glej spodaj) nesprejemljiva.

Navkljub nekaterim težavam, na katere naletimo pri vključujočih procesih, pa izkušnje kažejo, da se začetna investicija (časa, napora in financ) poplača predvsem z naslednjimi prednostmi:

- rešitve sprejete s širšim konsenzom so praviloma boljše (udeleženci v procesu so vir dragocenih informacij)
- izvajanje odločitev v praksi lažje, manj odpora, ljudje jih bolj razumejo in podpirajo
- udeleženci spoznajo argumente in interese različnih akterjev (ne le svoje stališče)
- zmanjša se odtujenost prebivalcev od upravljal-skih struktur
- poznavanje lokalnih virov in sodelovanje pri odločanju o njihovi rabi prispeva k njihovi racionalnejši rabi

V pripravah na sodelovanje javnosti pri oblikovanju Nacionalnega programa varstva okolja so udeleženci uvodne delavnice identificirali nekaj pomislekov zoper sodelovanje javnosti:

- vmešavanje laikov
- počasno in drago
- nereprezentativnost sodelujočih
- konzervativnost javnosti
- grožnja predstavniki demokraciji
- nezainteresiranost javnosti
- javnost reagira nekulturno
- upravni delavci niso šolani za PR
- neizpolnjena pričakovanja

Pomembno je, da se pri pripravi procesa sodelovanja javnosti soočimo s takšnimi pomisleki. Ali lahko v procesu sodelovanja javnosti sodelujejo samo eksperti? Ali lahko javna uprava "odloča" o tem, kdo lahko sodeluje? Večina med nami je "laikov" ali nestrokovnjakov za veliko število različnih vsebin, pa vendar imamo jasna stališča ali močna mnenja o njih - to sicer še ne pomeni, da imamo tudi prav. A kako bomo to preverili? V razpravi z drugimi. Ali pomislek o dragem sodelovanju javnosti drži? Pomislimo na vsa sredstva, vložena v določen projekt, ki je bil pred izvedbo ... zavrnjen zaradi nestrinjanja ali celo zavračanja njegove vsebine s strani lokalnega prebivalstva ali prizadete javnosti. V procesih odločanja o vsebinah, ki zadevajo mnoge ljudi, je modro vprašati taiste za njihova mnenja, stališča, prepričanja, jih prositi za predloge ali drugačne rešitve. Odločitve, sprejete na takšen način, bodo gotovo uživale večjo podporo z njihove strani - če smo jih le razumno upoštevali.

2. NAČELA SODELOVANJA JAVNOSTI

Različne odločitve lahko v različni meri (pri)zadenejo posameznike, združenja ali skupnosti zaradi različnih razlogov: posežejo v njihove pravice, vplivajo na kakovost življenja, posežejo v njihov življenjski prostor, prizadenejo njihove interese in podobno. V primeru odločitve, ki (močno) prizadene določenega posameznika ali skupino, lahko pričakujemo njihovo nasprotovanje odločitvi, odpor in/ali zavračanje. Velikokrat je tovrstno nasprotovanje videti "nerazumno": prav odpiranje procesov odločanja v dovolj zgodnji fazi lahko prepreči možen konflikt v prihodnosti. Javno soočenje razlogov za nasprotovanje, javno presojanje njihove utemeljenosti zmanjšuje možnosti zagovarjanja "nerazumnih" razlogov ali predlogov.

Namen (ali smoter) sodelovanja javnosti v procesih odločanja (na primer pri pripravi določenega programa ali predpisa) je predvsem:

- pridobivanje dodatnih argumentov, stališče in informacij, ki jih prinašajo udeleženci v procesu bo prispevalo h kakovostnejšemu dokumentu
- zagotavljanje večje podpore za izvajanje sprejetih strateških dokumentov in predpisov
- doseganje boljše informiranosti o vsebinah strateških dokumentov in predpisov
- zagotavljanje boljše informiranosti javnosti o delu javne uprave

Zato moramo pri oblikovanju procesa upoštevati in spoštovati naslednja načela:

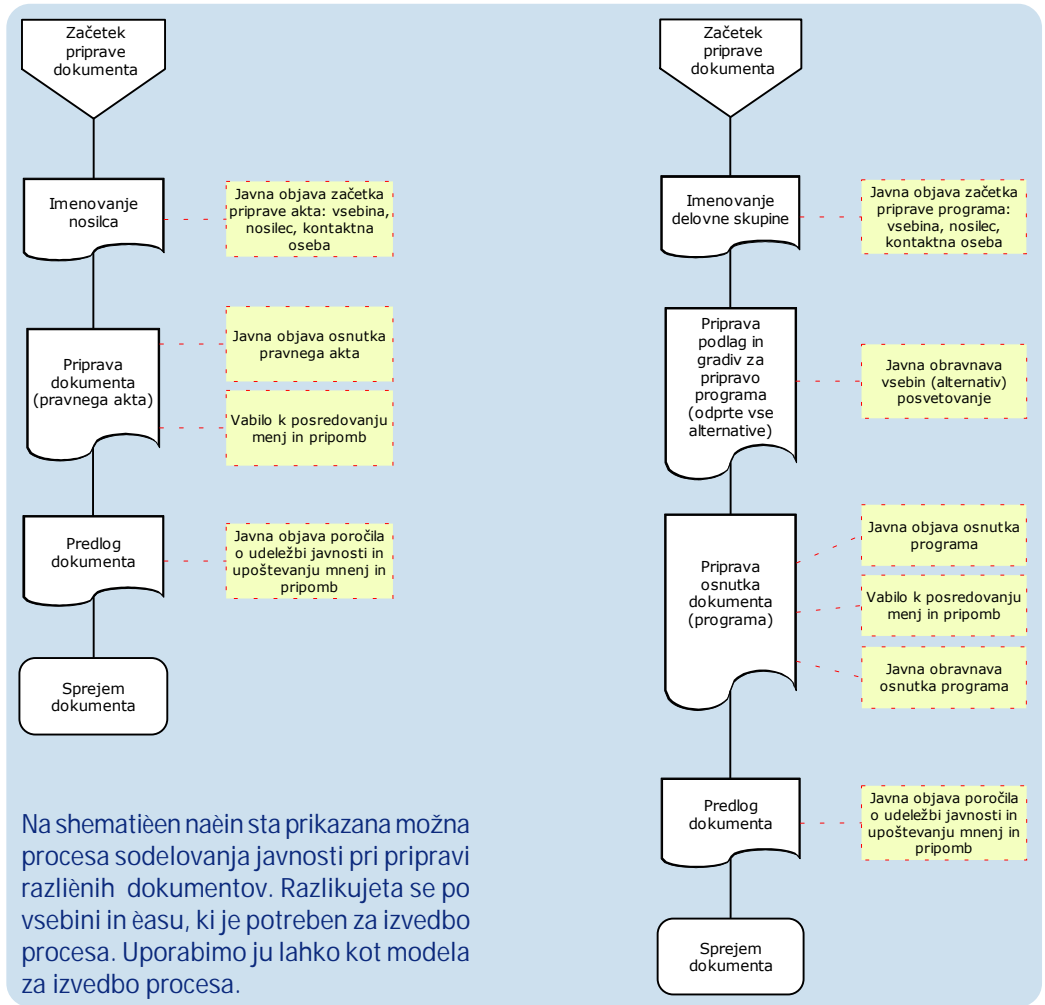
Načelo enakopravnosti:	Predlogi, pobude, pripombe in komentarji s strani nevladnih organizacij se ne presojujejo glede na njihovo relativno moč ali šibkost
Načelo pravočasnosti:	Pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali prizadete javnosti) in zagotovljen razumen čas za sodelovanje (pregled gradiv, priprava pripomb,...)
Načelo odprtosti:	Možnost posredovanja pripomb in predlogov in sodelovanja v čim zgodnejši fazi priprave dokumentov
Načelo dostopnosti:	Dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev
Načelo odzivnosti:	Obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb in predlogov
Načelo prosojnosti:	Proces mora zagotavljati prosojnost (pogosto uporabljamo tudi pojem <i>transparentnost</i>) na ravni določitve polja (odprto za spremembe), postopkov (jasna pravila) in sodelovanja (objava pripomb in predlogov vseh udeležencev)
Načelo sledljivosti:	Transparentnost procesov sodelovanja in udeležbe predpostavlja sledljivost izraženih mnenj, pripomb in komentarjev kakor tudi gradiv nastalih v samem procesu (npr. zapisniki) ter njihovo dostopnost (glej načelo prosojnosti)

3. NAËRTOVANJE SODELOVANJA JAVNOSTI

Ministrstvo za okolje in prostor pripravlja različne odločitve v zvezi z zakoni in uredbami, pravilniki, odredbami, navodili in strateškimi dokumenti (politikami, programi, operativnimi načrti, plani). Ti dokumenti imajo različno težo, ki je vezana na njihovo vsebino. Različni dokumenti zahtevajo različne oblike sodelovanja javnosti.

Vrste dokumentov lahko razvrstimo v dve skupini:

- predpisi (zakoni, uredbi, pravilniki in podobno)
- strateški dokumenti (nacionalni programi, operativni programi, načrtovanje dejavnosti izobraževanja in obveščanja in podobno)



3.1 Namen sodelovanja javnosti

Odpiranje postopkov odločanja udeležbi in sodelovanju javnosti je za Republiko Slovenijo samo ena izmed nalog za krepitev državljske zavesti in odgovorne javne uprave. V duhu teh, na prvi pogled zelo abstraktnih, a vendar zelo pomembnih temeljev življenja v skupnosti, je napisan priročnik. Tudi zaradi dejstva, ker je trenutna stopnja zaupanja v institucije relativno nizka.

S tem dosežemo tudi večje zaupanje državljanov v delovanje javne uprave - zaupanje, ki je gotovo pomemben moment delovanja države pri zagotavljanju stabilnosti. Država, v kateri je zaupanje v javne institucije nizko, je težko pričakovati, da bodo lahko državljanji svobodno in enakopravno zasledovali svoje interese in uresničevali svoje želje.



Sodelovanje javnosti je še toliko bolj pomembno na področju varstva okolja in narave. Okolje in narava se ne moreta zagovarjati sami: potrebujeta "zagovornika". V našem primeru jima glas posojajo državljani in njihova združenja, npr. okolje- ali naravovarstvene nevladne organizacije.

Odgovor na vprašanje "kemu sodelovanje javnosti" lahko ponazorimo tudi z naslednjimi ugotovitvami - sodelovanje javnosti v procesih odločanja:

- **zagotavlja** dodano vrednost oziroma boljše kakovost dokumentov, saj je javnost družbeni agregat izkušenj in znanj, neusahljiv vir inovacij in hkrati korektor delovanja oblasti
- **omogoča** transparentno določanje sprejemljivih družbenih ciljev
- **povečuje** stopnjo legitimnosti in socialne sprejemljivosti odločitev
- **povečuje** stopnjo družbenega konsenza o določenih temi; rešitve sprejete s širšim konsenzom so praviloma boljše
- **krepi** civilni dialog med različnimi akterji (civilna družba – oblast – industrija)
- **zmanjšuje** odtujenost prebivalcev od javne uprave
- **prispeva** k pravični in nepristranski delitvi stroškov in koristi predvidenih ukrepov za doseganje ciljev
- **vzpostavlja** orodje za integriranje okoljskih in naravovarstvenih vsebin v druge sektorje
- **zagotavlja** mehanizem za upravljanje konfliktov v zgodnji fazi
- **preprečuje** nastajanje globljih in trajnejših nesoglasij in sporov v družbi
- **izvajanje** odločitev v praksi lažje, manj odpora, ljudje jih bolj razumejo in podpirajo
- **poznavanje** lokalnih virov in sodelovanje pri odločanju o njihovi rabi je pomemben prispeva k njihovi racionalnejši rabi
- **omogoči** udeležencem, da spoznajo argumente in interese različnih akterjev (ne le svoja stališča)

Vendar vsega tega ni mogoče doseči preko noči. Sodelovanje javnosti v postopkih odločanja zahteva določene veščine in poznavanje orodij za kakovostno upravljanje skupinskih procesov.

Pri načrtovanju vključevanja javnosti v postopek odločanja (seveda v primeru, če ta ni natančno predpisan, kot npr. v primeru izdajanja okoljevarstvenega soglasja ali dovoljenja) si je potrebno razjasniti, kaj želimo z vključevanjem doseči.

Ne smemo pozabiti, da je temeljni smoter vključevanja javnosti v procese odločanja predvsem vplivanje na **izbiro** rešitev ali ukrepov. V kolikor smo odločitev dejansko že sprejeli, je vključevanje javnosti nepotrebno, saj bo zelo hitro zaznala, da pravzaprav na vsebino same odločitve ne more več vplivati. Kar lahko povzroči dodatno frustracijo ("zakaj nas vabijo, če pa so se že odločili"), apatijo ("saj ne moremo vplivati na odločitve") in potencialen konflikt ("delate po svoje, sedaj pa želite to le formalno legitimirati"). V procesu priprave NPVO so nevladne organizacije že takoj na začetku zahtevale pojasnilo, koliko "prostega gibanja" jim je sploh na voljo.

To je pomembno predvsem za kakovost informacij, pridobljenih v procesu. Večje je polje svobode, bolj inovativno in plodno bo sodelovanje javnosti.



3.2 Cilji procesa sodelovanja javnosti

Z namenom identificiramo to, kar želimo s procesom sodelovanja javnosti doseæi. Splošni namen sodelovanja javnosti je, da javnosti omogoèimo moÏnost vplivanja na izbiro predlaganih vsebin, rešitev ali ukrepov.

Smoter sodelovanja javnosti v procesu odloèanja je v doseganju ciljev in izpolnjevanju prièakovanih rezultatov.

Cilji procesa sodelovanja javnosti so lahko razlièni in se razlikujejo od procesa do procesa. V veèini primerov se sreèamo z naslednjimi cilji:

- preveriti celovitost, zadostnost in konsistentnost predlaganega besedila
- zagotoviti obvešèenost neposredno in posredno prizadetih zaradi predlagane vsebine besedila
- pridobiti dodatne informacije in stališèa javnosti o predlagani vsebini
- preveriti sprejemljivost predlaganih rešitev ali sprememb
- identificirati moÏne konfliktne vsebine

V primeru strateških ali programskih dokumentov so moÏni še dodatni cilji, predvsem zaradi naèela pravoèasnega vkljuèevanja javnosti v proces sodelovanja. To naèelo zahteva, da javnosti omogoèimo sodelovanje v èim zgodnejši fazi postopka, v èasu, ko so odprte še vse alternative ali izbire. V nasprotnem primeru - sodelovanju javnosti v fazi, ko so alternative že izbrane – govorimo o preprièevanju javnosti in ne o sodelovanju (posvetovanju). Zato je potrebno doloèiti še naslednje cilje:

- zagotoviti javno presojo predlaganih alternativ ali izbir
- identificirati dodatne vsebine in predloge
- pridobiti stališèa javnosti o njihovih prednostnih izbirah (prioritetah) na ravni ciljev
- doloèiti družbeno sprejemljivost predvidenih ukrepov

Cilji morajo biti

- realistièni in izvedljivi
- povezani z dejavnostmi MOPE (ali Vlade)
- pripravljeni s sodelavci
- preverjeni s strani odloèevalcev (minister, državni sekretar)

3.3 Kljuèni deleÏniki

DeleÏniki (ali stakeholders, tisti, ki imajo deleÏ v neèem) so tisti posamezniki ali organizacije, ki imajo doloèen interes na doloèenem podroèju ali vsebini, na katere so usmerjeni predpisi ali strateški dokumenti. Potrebe, prièakovanja in interesi deleÏnikov so pomemben in upoštevanja vreden dejavnik pri oblikovanju teh dokumentov. Njihova udeleÏba in aktivno vkljuèevanje lahko veliko prispevata k doseganju zastavljenih ciljev in izpolnitvi namena procesa sodelovanja.

Ob tem seveda ne gre spregledati dejstva, da se deleÏniki med seboj razlikujejo po statusu, moèi in stopnji organiziranosti. Njihovo sodelovanje je odvisno od njihovih zmogljivosti. Vendar so vprašanja varstva okolja nad posamiènim interesom, recimo moènega interesnega zdruÏenja. Zato se moramo potruditi za to, da so v proces sodelovanja vkljuèeni tudi zagovorniki interesov okolja in narave. Sodelovanje teh deleÏnikov tako lahko okrepi pozicijo ministrstva za okolje v primeru urejanja kakšne vsebine nasproti posamiènemu interesu, na primer onesnaÏevalcev vode ali uporabnikov avtomobilov.

DeleÏnike torej doloèimo na podlagi prièakovanih uèinkov ali vplivov sprejetega dokumenta. Za pripravo procesa sodelovanja je tudi pomembno, da identificiramo

PomoÏna vprašanja

- Kakšen je namen ali cilj vkljuèevanja in sodelovanja javnosti?
- Kaj je predmet razprave?
- Koga bo odloèitev prizadela?
- Ali so katere od vsebin še posebej "vroèe"? Ali lahko prièakujemo nasprotovanje?
- Koga je potrebno še posebej vkljuèiti v proces odloèanja?
- Kdo bo vodil proces: ali potrebujemo zunanjega sodelavca/svetovalca?
- Koliko sredstev imamo na razpolago?
- Koliko èasa na imamo na voljo?
- Koliko ljudi bo sodelovalo pri izvajanju procesa? Ali imajo kakšne izkušnje z vodenjem skupinskih procesov?
- Kaj prièakujemo od javnosti (posameznikov, zdruÏenj, interesnih skupin)?
- Katere informacije potrebujemo za celovito in pravoèasno obvešèanje javnosti?
- Na kakšen naèin bomo omogoèili dostop do teh informacij - ali jih bomo aktivno razpošiljali ali jih bomo zgolj objavili na spletu?
- V katerem trenutku bomo vkljuèili javnost - na ravni osnutka, ko imamo še vse alternative odprte ali ...?
- Kako bomo zbirali predloge, mnenja in priporoèila?
- Na kakšen naèin bomo udeleÏencem posredovali povratne informacije?
- Ali smo v preteklosti že izvajali tovrstne procese? Kakšni so bili rezultati? Katere izkušnje smo si nabrali? Ali imamo na voljo kakšno poroèilo?
- Kako bomo spremljali proces?
- Na kakšen naèin bomo vrednotili uspešnost procesa?
- Ali predvidevamo kakšno vlogo javnosti pri samem izvajanju programa?
- Ali imamo podporo za vkljuèevanje javnosti s strani nadrejenih?



Pomožna vprašanja za določanje ključnih deležnikov

- Kdo bi lahko bil prizadet (negativno ali pozitivno)?
- Kdo so njihovi predstavniki?
- Kdo bi še lahko prispeval k vsebini dokumentov?
- Kdo bi se lahko mobiliziral proti ali za izvedbo predvidenih vsebin?
- Kdo bo prizadet, vendar je neorganiziran in brez predstavnikov?

- prièakovanja deležnikov,
- možne koristi zanje ter
- katere prednosti ali tveganja so povezana z njimi.

Ker nam gre v prvi vrsti za to, da omogočimo udeležbo èim večjemu številu deležnikov, moramo razmisliti o tem, ali imajo kateri med njimi posebne potrebe. Gotovo ne bi bilo primerno dogodke organizirati zgolj in samo v dopoldanskem èasu, v kolikor prièakujemo udeležbo obèanov.

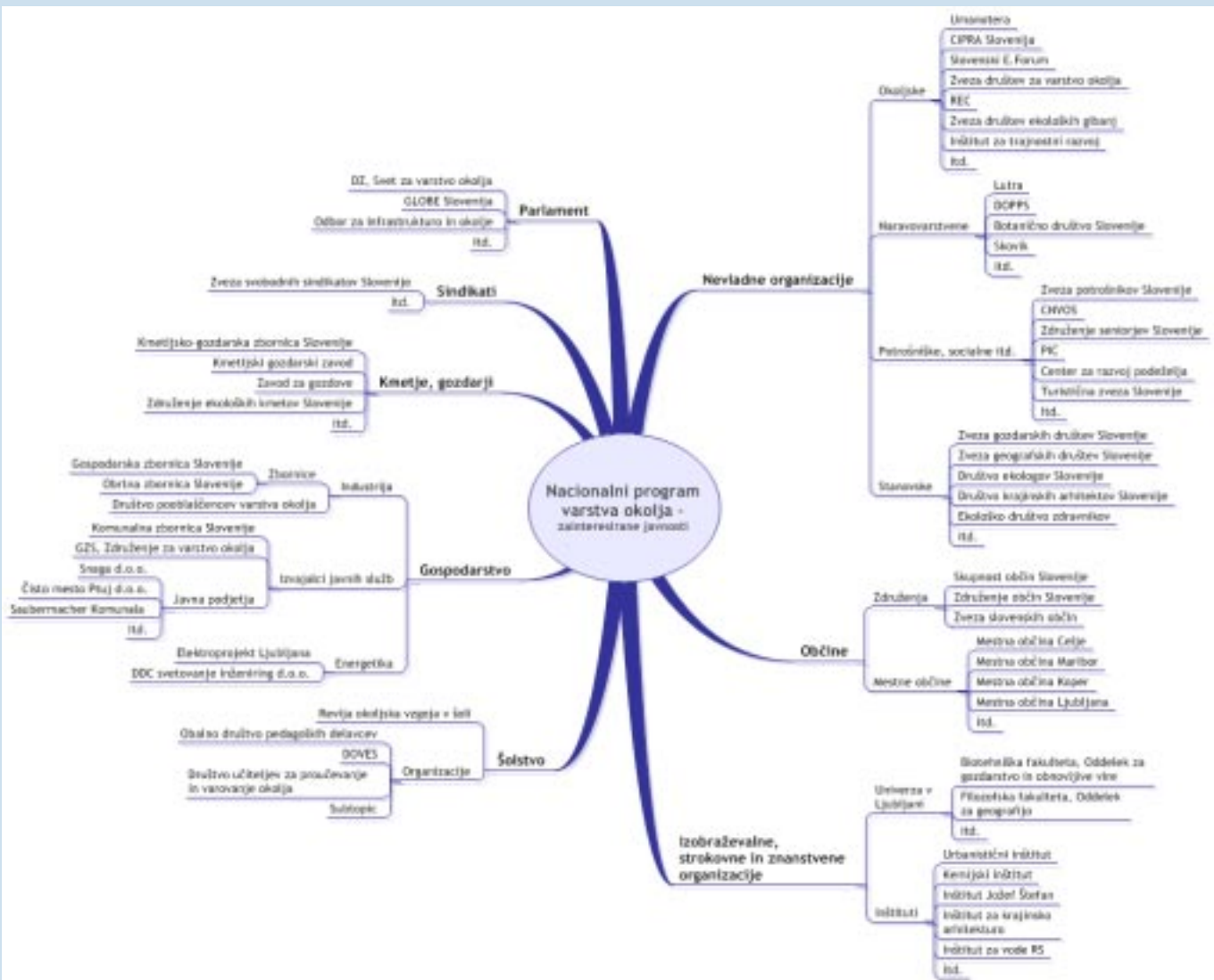
3.3.1 Priprava udeležencev

Nikakor ne smemo spregledati predhodne priprave udeležencev v procesu. Seveda ne gre za to, da bi pripravljali vse potencialne sodelujoče. Gre za pripravo udeležencev po uradni dolžnosti, strokovnih sodelavcev iz javne uprave. To so predvsem *pripravljalci strokovnih gradiv in drugih podlag*.

Ti udeleženci morajo biti seznanjeni z naèrtovanim procesom sodelovanja in izbranimi naèini za pridobivanje mnenj in pripomb javnosti.

V večini primerov so prav ti udeleženci najbolj usposobljeni in kompetentni za pripravo in izvedbo uvodnih predstavitev, odgovarjanje na vprašanja in oblikovanje odzivov na mnenja, podana v procesu sodelovanja javnosti. Nimamo pa nobenega zagotovila, da so usposobljeni za vodenje procesov sodelovanja javnosti.

Primer: Miselni vzorec evidentiranih zainteresiranih javnosti pri pripravi Nacionalnega programa varstva okolja



3.4 Sodelavci in finančna sredstva

Obseg in vsebina procesa določata potrebe po sodelavcih in denarju. Velja pa tudi obratno, da število sodelavcev in količina denarja določata obseg procesa sodelovanja javnosti. Presoditi moramo, kako uravnesiti oboje in proces prilagoditi z možnostmi.

Prièakujemo lahko, da bo minister doloèil odgovorno osebo za pripravo pravnega akta ali strateškega dokumenta. To so v veèini primerov državni sekretarji ali vodje direktorátov. Sekretarji ali direktorji v svojem uradu doloèijo nosilca in rok priprave dokumenta.

Pri pripravi doloèenega pravnega akta z nosilcem naloge sodeluje pravna služba ministrstva in po potrebi še zunanji strokovnjaki. Za uèinkovito sodelovanje potrebujemo še udeležbo sektorja za delo z javnostmi in sektorja za informatiko. Seveda ob predpostavki, da nosilec pripravi osnutek pravnega akta, katerega s pozivom za posredovanje mnenj in pripomb posreduje javnosti z objavo na spletni strani ministrstva. Sektor za delo z javnostmi poskrbi za ciljno obveščanje deležnikov o možnostih za posredovanje mnenj in pripomb na objavljeni osnutek pravnega akta. Nosilec je tudi kontaktna oseba za posredovanje mnenj in pripomb ter odgovoren za posredovanje povratnih informacij udeležencem v procesu.

Priprava strateškega ali programskega dokumenta je zahtevna naloga, saj gre za temeljne dokumente upravljanja in vodenja politike na doloèenem vsebinskem podroèju za daljše obdobje, dajejo temelj za rabo proraèunskih sredstev ter podlago za ravnanje in ukrepanje pristojnih institucij. Sodelovanje javnosti je smotno le, èe udeleženi omogoèi vplivanje na izbiro rešitev ali ukrepov, v èim zgodnejši fazi procesa nastajanja dokumenta. Za to, da javnosti omogoèimo udeležbo in sodelovanje, bomo potrebovali veè razliènih dejavnosti. Za njihovo izvedbo bomo poleg nosilca, notranje delovne skupine (odnosi z javnostmi, internet, strokovni delavci MOPE) in zunanjih strokovnih sodelavcev zagotovo potrebovali tudi zunanje moderatorje in facilitatorje skupinskih procesov. Za obsežnejše procese pa bomo verjetno celotno izvedbo (naèrtovanje, izvedbo in vrednotenje) prepustili usposobljenemu zunanjemu izvajalcu.

3.5 Procesni naèrt sodelovanja javnosti

V naèrtu vkljuèevanja in sodelovanja javnosti v postopku odloèanja (ali priprave dokumenta) je potrebno identificirati in zapisati vsaj naslednje vsebine:

- namen procesa
- cilje procesa
- potek procesa
- predvidene metode vkljuèevanja in sodelovanja
- natanèen urnik kljuènih dogodkov
- identifikacijo kljuènih deležnikov
- razpoložljiva in potrebna finančna sredstva ter drugi viri (sodelavci)
- informacije, ki jih bo javnost potrebovala
- naèine zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov
- oblike spremljanja in vrednotenja procesa

Objava naèrta sodelovanja je pomemben dejavnik za kakovostno vkljuèevanje in sodelovanje javnosti. Jasne in pravoèasno objavljene informacije o namenu, ciljnih, poteku in urniku imajo na javnost lahko samo pozitiven uèinek. Hkrati je to tudi velika odgovornost za izvajalca – kdo zaupa tistemu, ki se ne drži lastnih rokov?

V primeru veèjega projekta - na primer nacionalnega programa ravnanja z odpadki - razmislite o vkljuèitvi kljuènih deležnikov že v samo pripravo naèrta vkljuèevanja javnosti.



Pomožna vprašanja za identifikacijo potreb po sodelavcih in finančnih sredstvih:

- Ali so sodelujoèi (zunanji in notranji) strokovnjaki usposobljeni za uspešno komuniciranje z javnostmi?
- Ali je njihova vloga v dogodkih jasno doloèena in so z njo tudi seznanjeni?
- Ali imamo dovolj ljudi za izvedbo posamezne naloge ali dogodka?
- Ali potrebujemo dodatna izobraževanja in usposabljanja za sodelavce?
- Ali imajo sodelavci dovolj znanj in vešèin za sodelovanja v skupinskih procesih z udeležbo javnosti?
- Ali potrebujemo zunanje strokovnjake za vodenje tistih skupinskih procesov, ki potrebujejo specialna znanja in vešèine? Ali imamo dovolj denarja za najem teh strokovnjakov?
- Ali smo (zunanjim in notranjim) sodelavcem zagotovili dovolj informacij o celotnem procesu?
- Ali so sodelujoèi (zunanji in notranji) strokovnjaki pripravljeni na uèinkovito in uspešno odgovarjanje na morebitna vprašanja v procesu?
- Koliko denarja imamo na razpolago?



Pomožna vprašanja pri časovnem načrtovanju:

- Ali so sodelujoči (zunanji in notranji) strokovnjaki usposobljeni za uspešno komuniciranje z javnostmi?
- Ali ste določili ključne dogodke in naloge za izvedbo procesa?
- Ali ste določili, katere naloge so kritičnega pomena za izvedbo procesa?
- Ali so sodelujoči (pripravljanci, izvajalci) obveščeni o načinu njihove udeležbe v procesu sodelovanja?
- Ali so dogodki časovno usklajeni z urniki zunanjih in notranjih sodelavcev?
- Ali so dogodki načrtovani v času delovnih ur ali v popoldanskem času?
- Ali so ključni dogodki načrtovani tako, da ne sovpadajo z nacionalnimi, kulturnimi in verskimi prazniki?
- Ali imamo med dogodki na razpolago dovolj časa za spremljanje in vrednotenje procesa?
- Ali imamo dovolj časa za posredovanje odzivov na pripombe in mnenja udeležencev?
- Ali smo javnosti zagotovili dovolj časa za seznanjenje z gradivi / z vsebino dokumentov?
- Ali smo pravočasno in v zadostni meri obvestili javnost in ciljne skupine?
- Ali smo javnosti zagotovili dovolj časa za pripravo njihovih odzivov na gradiva in dokumente?

Določitev potrebnih vsebin je neposredno odvisna od same vsebine procesa. V primeru, da želimo pridobiti mnenja in pripombe k predlogu določenega pravnega akta, bo najbrž dovolj, da objavimo osnutek na spletni strani MOPE in zagotovimo dovolj časa za njihovo posredovanje. V primeru priprave določenega strateškega ali programskega dokumenta bo gotovo potrebno več, če želimo izpolniti smoter sodelovanja javnosti pri njihovi pripravi - kakovostnejši dokument, večjo stopnjo soglasja in podpore izvedbi dogovorjenega.

Izbira oblike sodelovanja javnosti vpliva na samo načrtovanje izvedbe procesa. Zato se moramo čim bolj zgodaj v načrtovanju procesa odločiti, katere metode sodelovanja pridejo v poštev. Metode oziroma orodja za sodelovanje javnosti so različna in temu primerna je tudi njihova časovna zahtevnost.

3.6 Potek in urnik procesa

Časovno načrtovanje procesa sodelovanja je ključno za njegovo uspešnost. Časovni zamiki in zamude ne prispevajo h kredibilnosti procesa in so zlahka razumljeni kot "zavestna zavlačevanja" s strani udeležencev, četudi so posledica slabega ali napačnega načrtovanja. Časovno načrtovanje zato zahteva temeljito presojo o potrebnem času za izvedbo posameznih nalog ali dogodkov.

Vendar še tako dobro načrtovanje ne more preprečiti, da bi ne prišlo do določenih odmikov od zažrtanega urnika. Nekatere naloge bodo zahtevale več časa od načrtovanega ali pa bodo na njihovo izvedbo vplivali dogodki zunaj našega nadzora. Zato moramo pri načrtovanju ohraniti fleksibilnost in vključiti metode spremljanja napredovanja poteka. Tako bomo lahko grožnje pravočasni izvedbi posamezne naloge hitro zaznali in še pravočasno ukrepali.

Časovno načrtovanje sodelovanja javnosti v procesih odločanja je odvisno od izbrane metode (orodja) sodelovanja. Zato se moramo pred izdelavo časovnega načrta odločiti za vrste in oblike metod sodelovanja. Časovno načrtovanje je prav tako povezano z vprašanjem virov, ki so nam na voljo. Na primer, za nekatera orodja bomo potrebovali zunanjšega izvajalca, ki ga bomo morali najeti. Brez finančnih sredstev to ne bo mogoče.

V kolikor pri pripravi dokumenta sodelujejo zunanji strokovnjaki in je njihovo sodelovanje na načrtovanih dogodkih nujno, moramo preveriti njihovo razpoložljivost.

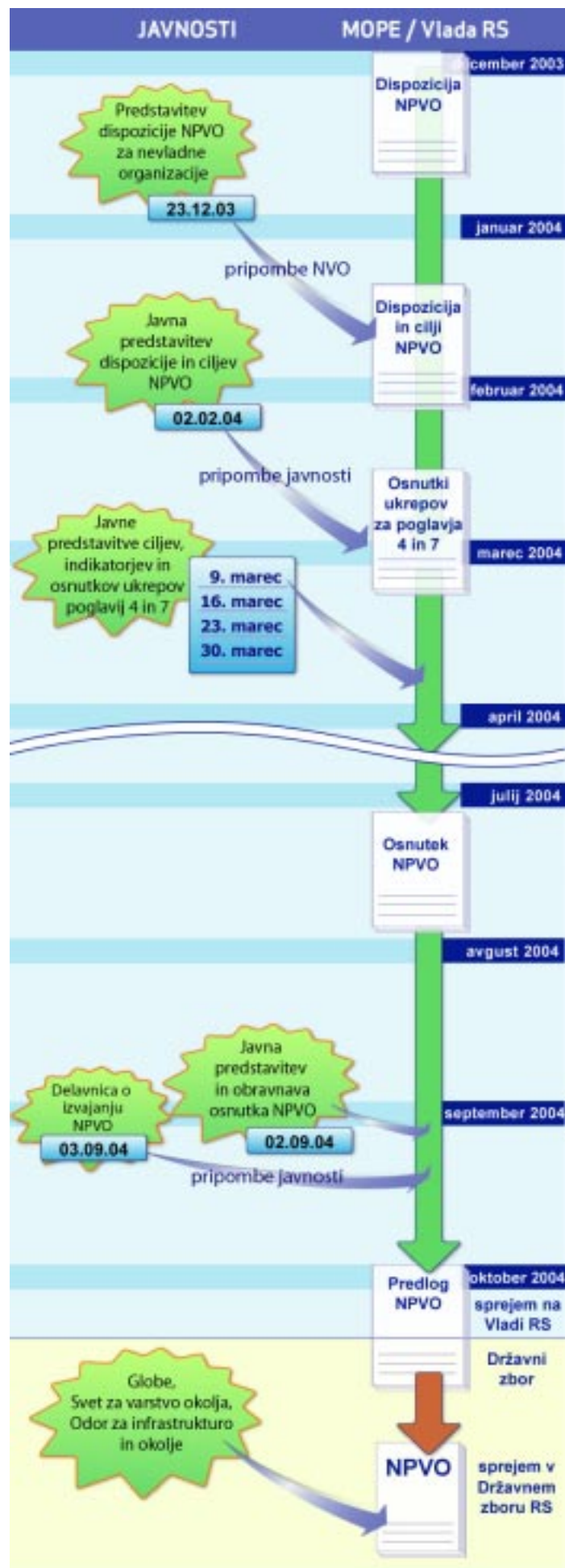
Pri časovnem načrtovanju so pomembne naslednje vsebine:

- Načrtujte ključne dogodke procesa (mejnike ali milestones, kot jim pravijo v angleščini)
- Identificirajte glavne naloge in čas za njihovo izvedbo
- Določite potreben čas za izvedbo posamezne naloge (upoštevajte medsebojno odvisnost posameznih nalog)
- Spremljajte izvajanje nalog - v primeru zamika, ukrepajte pravočasno
- Ohranjajte stik z izvajalci/pripravljanci gradiv - s tem boste lahko še pravočasno razreševali manjše težave ali odstranjevali ovire za pravočasno dokončanje naloge
- Pazljivo načrtujte izvedbo delovnih srečanj sodelujočih in predvsem javnih dogodkov (predstavitve, delavnic, posvetovanj,...)

Primer: Interaktivni vodič po procesu je bil oblikovan za potrebe priprave Nacionalnega programa varstva okolja v letu 2004. Na shematičen način je prikazan celoten proces po posameznih fazah procesa, po vsebini in z datumi posameznih dogodkov.

Sodobna informacijska tehnologija omogoča, da so posamezni grafični elementi opremljeni s povezavami na rezultate posameznih faz procesa sodelovanja javnosti (osnutke, gradiva, poročila z dogodkov in podobno).

Javno dostopen urnik procesa odločanja je za sodelovanje javnosti zelo uporaben. Ker je namen procesa sodelovanja javnosti pridobiti čim več mnenj, stališ, predlogov in pripomb s strani javnosti, jim z urnikom omogočimo olajšano načrtovanje njihovih dejavnosti. Jasen časovni okvir mora upoštevati, da ljudje potrebujejo čas za pregled osnutkov dokumentov. Upoštevati moramo, da so nekateri ključni deležniki organizirani v različne organizacije, ki delujejo po svojih notranjih pravilih. Velikokrat morajo njihovi predstavniki za stališa do osnutka dokumenta pridobiti odločitev organov društva ali ustanove. Za to je potreben določen čas, ki ga moramo upoštevati.



4. IZVEDBA PROCESA SODELOVANJA JAVNOSTI

4.1 Informacije

Proces sodelovanja javnosti je proces posredovanja in sprejemanja informacij. Informacija ni zgolj neko sporočilo: je sporočilo, ki prejemniku prinaša neko novost, novo vednost. Informacija mora imeti za prejemnika neko uporabno vrednost. Je tudi ciljno pogojena, saj informacije oblikujemo z namenom doseganja določenega prejemnika ali učinka.

Za procese odločanja je zadostnost, pravočasnost, kakovost, razumljivost, smiselnost, vrednost in uporabnost informacij izrednega pomena. Premalo dostopnih informacij lahko privede do dezinformiranosti, preveč informacij do zasičenosti prejemnika. V procesu sodelovanja javnosti bomo potrebovali takšne informacije, s katerimi bomo izpolnili namen procesa in dosegli cilje. Ker si želimo čim bolj kakovostno sodelovanje in udeležbo javnosti moramo pripraviti takšne informacije, s katerimi bomo deležnike in javnost hkrati obveščali in motivirali k sodelovanju.

Pred začetkom procesa sodelovanja javnosti moramo:

- identificirati potrebne informacije (pravne podlage, strokovna gradiva, ocene stanja, presoje vplivov,...)
- izdelati urnik, kdaj potrebujemo določene informacije za uporabo v procesu
- določiti obliko posameznih informacij (povzetki, tehnična poročila, grafične predstavitve,...)
- določiti metode posredovanja informacij (tiskano, elektronske inačice, objava na spletni strani ministrstva, posredovanje po pošti, na zahtevo,...)
- pravočasno zagotoviti informacije vsem deležnikom

S temi dejanji zmanjšamo možnosti za napačno razumevanje ali za nesporazume na najmanjšo možno mero. To vsekakor velja predvsem za tiste tematike ali vsebine, pri katerih lahko pričakujemo večjo mobilizacijo različnih interesnih skupin in deležnikov (na primer, vsebine o tveganjih ali nevarnostih).

Ne pozabimo: komuniciranje je dvosmerno posredovanje informacij, ki temelji na verodostojnosti pošiljatelja in stopnji zaupanja prejemnika. In obratno. Izkušnje kažejo, da deležniki ne zaupajo preveč gradivom in informacijam, četudi so ta uradna. Zato lahko pričakujemo temeljito preverjanje podatkov zato moramo poskrbeti za njihovo natančnost in preverljivost. V kolikor z določenimi potrebnimi informacijami ne razpolagamo, to v dokumentih tudi zapišimo.

Predvsem v fazi sodelovanja javnosti se bomo srečali z dvosmerno komunikacijo: deležniki nam bodo posredovali pripombe, mnenja, predloge, kritike in podobno. Njihova vsebina bo v prvi vrsti določena s kakovostjo informacij, katere smo jim posredovali.

Ne smemo pozabiti tudi na vsakdanje oblike informiranja (obveščanja), kot so vabila, obvestila o dogodkih, pozivi k sodelovanju in podobno.

4.2 Priprava gradiv

Kakovostno pripravljena gradiva so lahko ključ do uspeha - slabo pripravljena gradiva bodo zagotovo vzpodbudila veliko kritike in situacij, katerim bi se lahko izognili. Druga plat medalje pa je, da ne pozabimo, da je dokument namenjen razpravi. Velikokrat je javnosti ponujeno gradivo, ki je v veliki meri že na prvi pogled "dokončno". To pomeni, da javnost ne bo imela veliko možnosti za vplivanje na izbiro alternativ. Zato pa se bo lahko razvila razprava o utemeljenosti izbir, izbranih s strani pripravljalcev.

Predvsem za pripravo strateških dokumentov je pomembno, da so oblikovana in napisana tako, da javnosti omogočajo in dopuščajo oblikovanje vsebinskih mnenj in predlogov.



Pri pripravi gradiv moramo upoštevati naslednje:

- Gradivo mora biti vsebinsko jasno in razloeno.
- Vsebovati mora povzetek na najveè dveh straneh, v katerem so povzete kljuène vsebine dokumenta. Seveda ne vse, gotovo pa tiste, za katere lahko predvidevamo, da so potrebne temeljitega preverjanja.
- Gradivo mora biti oblikovano tako, da javnosti omogoèa enostavno posredovanje predlogov in mnenj (oštevilène strani in odstavke, kontaktno osebo za dodatna pojasnila, ...).
- "Tehniènemu" jeziku se ne moremo izogniti, velikokrat je kljuèn - lahko pa se izognemo nepotrebному "strokovnjaškemu" zapletanju.
- Gradivo mora biti opremljeno z referencami na vire uporabljenih podatkov, opombami, uporabljeno literaturo ali pravne akte. Tudi naslovi spletnih strani, evropska zakonodaja in podobne informacije ne bodo odveè.
- Nasprotujoèim argumentom se ni potrebno izogibati tako, da se že v naprej odloèimo za enega in izloèimo drugega: javnost ga bo gotovo izsledila. Zato je bolje, da na tovrstna nasprotja sami opozorimo.
- V pomoè nam je lahko poseben vprašalnik, v katerega zapišemo vprašanja o vsebinah, kljuènih za pripravo dokumenta in javnost naprosimo za posebno pozornost tem vprašanjem.
- Ne izgubljammo èasa s pretiranim grafiènim oblikovanjem teksta, ki se bo še spreminjal - upoštevati moramo, da veliko posameznikov nima "visoko zmogljivih" raèunalnikov. Grafièno zapleteni dokumenti tudi ne prispevajo k lažjemu oblikovanju mnenj in predlogov.

Za boljše doseganje razliènih deležnikov lahko pripravimo dodatna informativna gradiva (zloženke, brošure), ki podajo osnovne informacije o procesu priprave dokumenta in možnostih za sodelovanje javnosti.

4.3 Obvešèanje javnosti

Komuniciranje je dvosmerno posredovanje informacij, smo zapisali zgoraj. V postopku sodelovanja javnosti je potrebno predvideti naèine posredovanja informacij oziroma obvešèanja javnosti in oblike njenega sodelovanja v procesu.

Obvešèanje o procesu sodelovanja javnosti naj bo **pravoèasno, razumljivo** in **informativno**.

Najpogostejša oèitka s strani javnosti (državljanov in državljanek) sta, da niso bili pravoèasno obvešèeni ("Sedaj ko teèe voda v grlo in se izteka èas...") ali pa da sploh niso bili obvešèeni ("Nihèe nas ni obvestil."). V kolikor se to zgodi v primeru, da smo obvešèali javnost z uporabo razliènih sredstev, bomo razoèarani (lahko da celo jezni) nad njenimi odzivi: prav zato je dobro, èe ste bili pri obvešèanju celoviti, pri èemer nam pomaga analiza deležnikov in doloèitev naèinov obvešèanja.

V našem okolju nismo vajeni ekstenzivnega obvešèanja. Ponavadi se zadovoljimo z obvešèanjem v obliki objave na spletni strani ministrstva, ali z objavo v èasopisu (v primeru presoj vplivov na okolje in prostorskih konferenc) ali celo zgolj z objavo na oglasni deski. Takšen pristop je minimalistièn in v neskladju s smotri in naèeli sodelovanja javnosti. Hkrati prispeva k narašèanju apatije in nezaupanja v upravne organe oziroma v javne institucije.

Vemo, da državljanji in državljanke pretežno niso "usposobljeni" za branje upravno-pravnih besedil (kar obvestila za javnost gotovo so). Prav tako velikokrat ne poznajo možnosti za vplivanje na izbiro predlaganih rešitev. Zato gotovo ni odveè, da razmislimo tudi o možnostih njihovega izobraževanja in usposabljanja za sodelovanje v teh procesih. Ob tem, da smo sporoèilo in naèin obvešèanja temu primerno prilagodili.

V današnji elektronsko-digitalni dobi nam je na razpolago veliko možnosti, oblik in naèinov obvešèanja javnosti (deležnikov). V nadaljevanju navajamo samo nekatere (že obstojeèe in še nekatere, ki bi jih bilo potrebno uvesti).

Spletna stran	Svetovni splet ali internet je danes nepogrešljivo orodje za zagotavljanje dostopa javnosti do podatkov in informacij. Je učinkovito in finančno (relativno) nezahtevno orodje.
e-Obvestila	Velika večina, če že ne kar vsi, ključnih deležnikov ima svoj e-naslov. S pomočjo adreme elektronskih naslovov jih lahko na učinkovit način dosežemo.
Okolje & Prostor	Okolje&Prostor kot edina redna publikacija MOPE je zaradi obsega naročnikov lahko uporabno orodje za obveščanje o načrtovanih procesih sodelovanja javnosti.
Oglasi v dnevnih časopisih	Oglasi so relativno drago orodje za obveščanje javnosti. Vendar je z zakonom določeno, da mora pripravljalec določenega dokumenta (nacionalni program) objaviti javno naznanilo o njegovi pripravi.



Spletna stran: www.npvo.si

Spletna stran www.npvo.si je bila izvedena kot informacijsko središče procesa sodelovanja javnosti pri pripravi NPVO. Podstran je bila oblikovana v okviru spletnih strani MOPE, vendar z lastno domeno in grafično podobo. Proces sodelovanja je bil podprt z naslednjimi vsebinami oz. orodji:

NOVICE - Aktualna poročila o dogajanju v procesu in najave dogodkov.

V JAVNI OBRAVNAVI - V tej rubriki je bil sproti objavljen seznam dokumentov, ki so odprti za pripombe. S klikom na povezavo oz. ikono je bil omogočen dostop do dokumentov v

PDF obliki. Dostopen je bil tudi spletni obrazec za pošiljanje pripomb.

FORUM - Forum je omogočil neformalno in razgibano izmenjavo mnenj vseh zainteresiranih o vsebinah povezanih z NPVO in njegovo pripravo.

PRIJAVA NA LISTO - Za zagotavljanje sprotne obveščeniosti o spremembah na spletni strani oziroma za posredovanje sporočil o dogodkih, povezanih s procesom priprave NPVO, je bila ustvarjena posebna mailing lista.

INTERAKTIVNI VODIČ PO PROCESU - Grafična predstavitev procesa priprave NPVO in sodelovanja javnosti je bila pripravljena tako, da je vsem udeležencem omogočila aktivno sledenje procesu. S klikom je bilo mogoče dostopati do pripravljenih dokumentov, zapisnikov javnih dogodkov in prispele pripombe iz obravnave. Hkrati vodič nazorno najavlja predvidene faze in elemente procesa v prihodnji meseci.

O SODELOVANJU JAVNOSTI - V tej rubriki so bile objavljene podlage za sodelovanje javnosti v postopkih oblikovanja strateških dokumentov in cilji sodelovanje javnosti v procesu priprave NPVO.

ARHIV - V arhivu so bila dostopna vsa ključna gradiva (dokumenti, vabila,...) procesa priprave NPVO in operativnih programov v štirih kategorijah: Dokumenti, odprti za pripombe; Poročila z javnih predstavitev oz. obravnave; Zbrane pripombe javnosti; Mnenja in stališča MOPE na pripombe javnosti.

POVEZAVE - Povezave omogočajo hiter dostop do izbranih programov varstva okolja in trajnostnega razvoja v Evropski uniji, državah članicah in pridruženih članicah.

Zloženska	Zloženska je specifično orodje obveščanja, saj je precej ciljno usmerjeno. V primeru sodelovanja javnosti mora zloženska vsebovati vsaj osnovne informacije o vsebini projekta, povezave do relevantnih dokumentov in urnik projekta.
Letni načrt priprave dokumentov	Vsako ministrstvo letno pripravi načrt svojega dela. V načrtu se predvidijo tudi predpisi in dokumenti, ki morajo biti pripravljene ali sprejeti. Povzetek predvidenih nalog lahko objavimo na spletni strani, nanj opozorimo po e-listi in podobno.

4.4 Oblike sodelovanje javnosti

Sodelovanje javnosti lahko poteka na različne načine. Spomnimo so sheme na strani 12, kjer so prikazane različne stopnje sodelovanja (razglas, priprave, preverjanje, posvetovanje, partnerstvo). Pri izbiri teh načinov je pomembno, da z njihovo izvedbo pridobimo mnenja in predloge javnosti. Za uporabo lahko pripravimo lahko naslednje oblike sodelovanja javnosti:

Oblika	Vsebina
Javna predstavitev	predstavimo določeno vsebino (osnutek, predlog dokumenta)
Javna obravnava	obravnavamo določeno vsebino v prisotnosti in udeležbi javnosti
Delavnica	z njimi določamo in preverjamo možne izbire in alternative za doseganje ciljev (predpisa ali dokumenta); velikokrat jim bolj zgodaj v procesu odločanja
Sestanki z zainteresiranimi deležniki ali skupinami	če želimo pridobiti informacije in stališča posameznih interesnih skupin (na primer GZS ali nevladnimi organizacijami), lahko pripravimo posebna srečanja z njimi.
"Ciljne skupine" (Fokus skupine)	sodelovanje ciljnih skupin ali ključnih deležnikov je zelo pomembno za kakovost in sprejemljivost določenega programa - kako zagotoviti kakovostno obveščanje in

Pri pripravi dogodkov moramo še posebej paziti na naslednje momente:

- Dostopnost prostora
- Izbiro dneva in ure
- Velikost prostora
- Potrebna oprema (ozvočenje, stoli, table, plakati, projektor,...)
- Listo prisotnih
- ...

Ne smemo pozabiti na zapisovanje predlogov in mnenj, izrečenih s strani udeležencev. To zagotovimo ali s snemanjem dogodka ali pa s posebnimi tehnikami zapisovanja. Na primer tako, da udeležencem razdelimo pisala in samolepilne lističe, na katere zapišejo svoja mnenja in predloge, katere nato smiselno zbiramo in lepimo na plakat. Lahko pa izberemo zapisovalca, ki mnenja in predloge udeležencev zapisuje na plakat. S tem smo ustvarili tudi že zapisnik. Ti načini udeležence še dodatno spodbujajo k sodelovanju, saj so plakati vizualni opomnik prispevka vsakega od njih v procesu.

Zapisovalec lahko postavlja tudi vprašanja, kot so "Ali zapisano povzema vse, kar ste povedali?", "Ali lahko to povzamemo z besedami...?", "Ali lahko povzamete svojo pripombo v stavku ali dveh?", in podobna vprašanja, ki lahko prispevajo k pojasnitvi mnenja posameznika.

V primeru, ko deležnike oziroma javnost prosimo za pisno posredovanje pripomb in mnenj na predlagani dokument, moramo v gradivih in vabilih objaviti kontaktno osebo in njen naslov (poštni in elektronski), ter rok za oddajo mnenj in pripomb.

4.4.1 Pregled tehnik obveščanja in sodelovanja

V nadaljevanju je predstavljena tabela, v kateri so navedene nekatere tehnike (načini, oblike) obveščanja in sodelovanja javnosti, ki so nam na razpolago. Posamezne tehnike (načini, oblike) so ovrednotene po pripravnosti za izpolnitev smotra sodelovanja javnosti v procesu priprave predvidenega pravnega akta ali strateškega dokumenta.³

Tehnika	Obveščanje javnosti	Zbiranje pripomb in mnenj	Upoštevanje mnenj
Tiskana gradiva			
Oglasna deska	X		
Letaki na javnih mestih	X		
Zloženke (po pošti)	XXX		
Brošure	XX		
Informativni listi, tehnične informacije	XX		
Brošura z anketo	XXX	XX	X
Tehnična poročila	XX		
Pisma (po pošti)	XXX	X	X
Plakati	X		
Predstavitve in razstave na javnih mestih	XX	X	
Spletna stran z možnostjo posredovanja mnenj in pripomb	XX	XX	XX
Uporaba javnih medijev			
Udeležba v lokalnih dogodkih, sejnih ipd.	XX	X	
Sporočila za javnost	XXX		
Naročeni članki	XXX	XX	X
Tiskovne konference	X		
Intervjuji	XX		
Televizijski in radijski programi	XXX		
Oglasi	XX		
Informacijske dejavnosti			
Informacije po telefonu (npr. SPVO telefon)	X	XX	X
Razstave in dnevi odprtih vrat za obiskovalce (z udeležbo zaposlenih)	XX	X	X
Obiski podobnih objektov ali ogledi uspešnosti različnih ukrepov	XX	XX	
Informacijska pisarna z usposobljenim osebjem	XX	X	X
Spletna stran, vključno z odgovori na najpogosteje postavljena vprašanja	XX	XX	X

Srečanja			
Sestanki z zainteresiranimi strankami ali skupinami	XX	XX	X
«Ciljne skupine»	X	XXX	
Javne seje	XX	XXX	X
Udeleževanje javnih srečanj	X	X	X
Delavnice	X	XXX	X
Javne obravnave	XX	XXX	XXX
Javne predstavitve	XX	XX	XX
Intervjuji in raziskave			
Vprašalniki za zainteresirano ali prizadeto javnost	X	XXX	
Vprašalniki za splošno javnost	X	XX	
Anketa javnega mnenja	X	X	
Svetovalci			
Svetovalna skupina, sestavljena iz lokalne javnosti ali prizadete javnosti	X	XXX	XX
Svetovalna skupina, sestavljena iz (lokalnih) strokovnjakov	X	XX	XXX
Odprta ekspertna skupina, z udeležbo javnosti	X	X	XXX
Delovne skupine	X	XX	XX
Mediacijske tehnike, tehnike ustvarjanja soglasja			
Pogajanja	XXX	XX	XX
Mediacija	XXX	XX	XX
Ustvarjanje konsenza (z uporabo moderatorskih ali facilitacijskih tehnik)	XX	XXX	XXX
Neodvisen predsedujoči na javnih dogodkih	XXX	XXX	XX
Neodvisen strokovnjak kot svetovalac za javnost	X	XXX	XXX
Ostale tehnike			
Izobraževalni programi		XXX	X
Študije primerov		XXX	
Izobraževalna gradiva o samem postopku		XXX	

X - možna uporaba, XX - pripravna uporaba, XXX - zelo pripravna uporaba

4.5 Pripombe in predlogi

Cilj sodelovanja javnosti je, med drugim, pridobiti dodatne informacije in stališča javnosti o predlagani vsebini dokumenta. Nosilec procesa sodelovanja javnosti mora zagotoviti odziv in povratne informacije deležnikom v procesu.

- Določite način posredovanja in zbiranja pripomb in predlogov
- Določite odgovorno osebo za shranjevanje pripomb in predlogov
- Imenovati delovno telo za posredovanje povratnih informacij o upoštevanju ali neupoštevanju pripomb in predlogov
- Pripraviti vzorec končnega poročila o pripombah in predlogih iz procesa sodelovanja javnosti
- Objava končnega poročila s podatki o upoštevanju ali neupoštevanju pripomb in predlogov na spletni strani ministrstva

Pogosto slišimo, da se odločevalci na posredovano mnenje ali predlog niso odzvali. Takšno vedenje ni v skladu z osnovnim bontonom in je za tiste, ki so se potrudili za izdelavo mnenja, celo žaljivo. Odziv je zato nujen: ti udeleženci si zaslužijo zahvalo za trud in potrdilo o prejemu njihovega mnenja ali predloga.

Zato tudi moramo določiti način arhiviranja in sledljivosti posredovanih pripomb in predlogov in celotnega procesa sodelovanja; samo tako se je mogoče izogniti (ne)utemeljenim trditvam o privilegiranem pristopu določenih interesnih skupin in njihovem vplivanju na vsebino predlaganega dokumenta.

Odzive - mnenja, pripombe, kritike, analize, nasveti,... - s strani udeležencev v postopku sodelovanja javnosti je potrebno temeljito analizirati in identificirati vsaj tri pomembne elemente za vsebino predloga dokumenta:

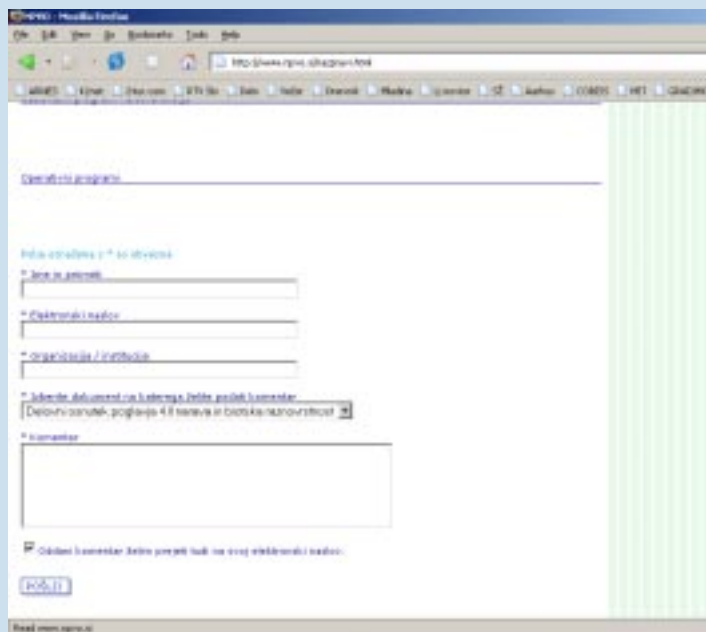
- Ali vsebuje kakšno noviteto ali nov pristop k vsebini?
- Ali prinaša kakšen dokaz o (nevtralnih, pozitivnih ali negativnih) učinkih predlagane vsebine?
- Kolikšna je stopnja podpore predlagani vsebini?

Pomembno je, da omogočimo dostop do vseh mnenj in predlogov, pridobljenih v procesu sodelovanja. Onemogočanje dostopa bi bilo v neskladju z načelom prosojnosti (transparentnosti). Zagotoviti moramo tudi objavo razlogov za zavrnitev posameznega mnenja ali predloga.

Mnenje in predloge lahko dobimo neposredno na delavnici, javni obravnavi ali podobnih interaktivnih oblikah sodelovanja javnosti ter po pošti (elektronski ali navadni). V obeh primerih moramo vzpostaviti prilagojen sistem zapisovanja in shranjevanja.

Primer: Kako zagotoviti pregled nad vsemi prispelimi mnenji in predlogi na obravnavani dokument? V procesu priprave Nacionalnega programa varstva okolja (NPVO) je imela javnost na voljo različne načine posredovanja svojih stališč:

- s pomočjo spletnega obrazca na spletni strani <http://www.npvo.si>



- z uporabo posebnega e-naslova, odprtega samo za potrebe NPVO procesa, info-npvo.mop@gov.si
- z uporabo naslovov objavljenih kontaktnih oseb za NPVO proces ter
- pošiljanjem pripomb in mnenj na naslov MOPE po pošti ali na e-naslov

Vse prispеле pripombe in mnenja so se zbirala na enem mestu zaradi lažjega spremljanja in arhiviranja. Na koncu procesa so bile zbrane vse prispеле pripombe. Izvajalec procesa sodelovanja javnosti pri pripravi NPVO je pripravil posebno poročilo, v katerem so bila zbrane vse pripombe in utemeljitev upoštevanja ali zavrnitve s strani MOPE.

Poročilo je bilo sestavljeno iz dveh delov (v obliki preglednic):

- preglednica pošiljalcev pisnih pripomb na osnutek NPVO po poglavjih

Pripombe	Pošiljalec
(pripombe so bile prikazane po posameznih poglavjih NPVO)	Ime in priimek ali naziv institucije, ki je posredovala pripombe ali mnenja

- preglednica pisnih pripomb na osnutek NPVO s komentarjem MOPE

Pripombe	Komentar MOPE
(pripombe so bile vsebinsko povzete ali prevzete in porazdeljene po dotičnih poglavjih)	MOPE je v svojih komentarjih pojasnil, kako so upoštevali, smiselno povzeli ali kako drugače obravnavali prispelo pripombo ali mnenje

Poročilo je bilo ob koncu procesa javno objavljeno na spletni strani.

5. Spremljanje in vrednotenje

Spremljanje (monitoring) in vrednotenje (evaluacija) uspešnosti izvajanja programa (projekta, procesa) sta pomembni sestavini programa samega. Spremljanje je v prvi vrsti namenjeno izvajanju procesa sodelovanja javnosti, medtem ko je vrednotenje namenjeno predvsem ugotavljanju in razumevanju uspešnosti in učinkovitosti njegovega izvajanja. Z njuno pomočjo si lažje odgovorimo na vprašanja:

- Ali so cilji procesa sodelovanja javnosti dejansko pravi?
- Kako bomo vedeli, da smo bili uspešni in učinkoviti?
- Kako uspešni in učinkoviti smo zdaj?

Velikokrat se z vprašanji vrednotenja srečamo šele ob izteku kakšnega projekta, kjer se osredotočimo na vprašanje, ali smo izpolnili naloge ali dosegli predhodno postavljene cilje ali rezultate. Pomanjkljivost t. i. *ex post* (po izvršenem dejanju) vrednotenja je predvsem v tem, da se je program že iztekel - iz ugotovitev se lahko sicer nekaj naučimo, vendar na samo uspešnost programa ne moremo več vplivati. Zato je pomembno, da proces izvajanja programa z uporabo izbranih metod in orodij spremljamo sproti, po fazah, od dejavnosti do dejavnosti. Na podlagi sprotih ocen in vrednotenj pridobimo spoznanja, s pomočjo katerih lahko prilagajamo, spreminjamo ali dopolnjujemo naše dejavnosti, ukrepanja in ravnanja, seveda z namenom, da zagotovimo uspešnost pri doseganju zadanih ciljev in rezultatov.

V primeru participativnih procesov je potrebno upoštevati dejstvo, da v njih sodelujejo posamezniki in posameznice z različnimi interesi, prepričanji, ozadji in odgovornostmi. Jasnost ciljev in rezultatov programa ter spremljanje in vrednotenje izvajanja so zato še toliko bolj pomembni. Na ta način zagotavljamo višjo stopnjo odgovornosti in transparentnosti dejavnosti.

Za spremljanje in vrednotenje programov, projektov in procesov so nam na razpolago različne metode, ki se razlikujejo v stopnji natančnosti, zanesljivosti in tehtnosti. V našem primeru je zelo pomembno, da izberemo tiste metode, s pomočjo katerih ugotavljamo ali zaznamo tudi koristnost, pomembnost in praktičnost izvajanja posameznih nalog in ukrepov.

5.1 Spremljanje

Za spremljanje izvajanja programa sodelovanja javnosti v procesu odločanja lahko uporabimo naslednja orodja:

- Anketni vprašalnik
Namen: pridobiti mnenja o dogodkih s strani udeležencev
Prednost: anonimnost, finančno nezahtevno, relativno veliko uporabnih podatkov
Pomanjkljivosti: možne nejasnosti, necelovit odziv, nečitljivost
- Lista prisotnosti
Namen: spremljanje števila udeležencev na posameznem dogodku
Prednost: finančno nezahtevno, ustvarjanje baze podatkov za ciljno obveščanje, identifikacija zainteresiranih
Pomanjkljivosti: pomanjkljivi podatki, nečitljivost
- Zapisovanje prispevkov udeležencev
Namen: zagotavlja celovito spremljanje vsebin, predlogov in mnenj javnosti
Prednost: lažje spremljanje procesa posameznega dogodka, arhiviranje, upoštevanje vseh mnenj
Pomanjkljivosti: možne nejasnosti, dekontekstualizacija



- Poročila o dogodkih

Namen: pravočasno zagotavljanje celovite informacije

Prednost: lažje spremljanje procesa posameznega dogodka, arhiviranje, transparentnost procesa, doseganje drugih javnosti

Pomanjkljivosti: možne nejasnosti, dekontekstualizacija

- Srečanja koordinacijskega telesa

Namen: spremljanje in prilagajanje procesa sodelovanja javnosti

Prednost: zagotavljanje skladnosti s programom, pravočasno in razumno prilagajanje procesa ugotovitvam iz spremljanja izvajanja

Pomanjkljivosti: nejasne pristojnosti, omejeno odločanje

5.2 Vrednotenje

Če ponovimo, so cilji procesa sodelovanja javnosti pri pripravi določenega dokumenta naslednji:

- transparentnost postopka
- boljša informiranost javnosti
- pridobiti dodatne argumente, stališča in informacije, ki jih prinašajo udeleženci v procesu
- kakovostnejši končni dokument in
- večja podpora izvajanju ukrepov
- ...

Za odločitve o vrsti in načinu vrednotenja uspešnosti so pomembna predvsem naslednja vprašanja:

- Kakšen je namen vrednotenja?
- Komu je vrednotenje namenjeno?
- Katere vrste in oblike informacij so potrebne za vrednotenje stopnje uspešnosti?
- Na kakšen način se bodo zbirale potrebne informacije?
- Kateri viri so na razpolago?
- ...

Veliko informacij pridobimo z uporabo zgoraj navedenih orodij za samo spremljanje izvajanja programa.

5.2.1 Kriteriji

Ker izhajamo iz ciljev procesa sodelovanja javnosti v procesu odločanja, s pomočjo vrednotenja določamo:

- koliko dosegamo cilje,
- kolikšna je preglednost procesa,
- kako ustrezen je programa sodelovanja in
- pomen rezultatov (oziroma njihovo dodano vrednost).
- ...

Vrednotimo lahko izvajanje procesa (procesno usmerjeno vrednotenje) in doseganje ciljev (ciljno usmerjeno vrednotenje). K temu nas tudi navajajo prislovi v zgornjih vprašanjih (koliko, kako), ki nas navajajo k temu, da morajo biti kriteriji podani kvalitativno (opisno) in kvantitativno (števileno).

5.2.2 Indikatorji

Za lažje vrednotenje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja programa oziroma procesa sodelovanja javnosti lahko identificiramo naslednje indikatorje.

- Število udeležencev
- Število udeležencev po ciljnih skupinah (NVO, LS, gospodarstvo)
- Število pripomb
- Obiskanost spletne strani
- Izpolnitev priëakovanj udeležencev v procesu sodelovanja
- ...

[Dodati poroëilo z evalvacijske NPVO](#)

6. VLOGA MODERATORJA (FACILITATORJA) V PROCESIH SODELOVANJA JAVNOSTI

Vloga moderatorja

Moderiranje skupinskih procesov prinaša bistveno novost: vsebinsko nevtralnò vlogo tretje strani v skupini. Sodobna literatura o moderiranju je jasno razmejila nevtralnòst "vsebine" in "procesa" pri moderiranju. Nevtralnòst vsebine pomeni, da moderator ne podaja svojih stališè o obravnavanih vprašanjih; do prièakovanj skupine mora biti neopredeljen.

Moderator ...

- ne podaja svojih stališè o vsebinskih vprašanjih,
- je zagovornik poštenih, vsevkluèujoèih in odprtih procesov,
- uravnoveša sodelovanje v skupini,
- veèa produktivnost procesa,
- ustvarja varno ozraèje, kjer so vsi èlani skupine enakopravni,
- spodbuja smotrno porabo èasa in produktivno skupinsko dinamiko,
- sledi jasno zaèrtani strukturi in ostaja odprt za spremembe.

Podroèje dela moderatorja

Iz same definicije njegove vloge izhaja, da je polje moderatorjevega dela tam, kjer imajo skupine zastavljen cilj in hkrati tudi dovolj svobode odloèanja.

Na primer v *organizaciji* lahko zaposleni (ali njihov del) skupaj pripravijo svoj strateški naèrt: oblikujejo skupno vizijo, poslanstvo, opredelijo vrednote, naredijo analizo okolja, deležnikov in SWOT analizo ter se odloèijo za cilje in strateške usmeritve za uresnièevanje vizije in doseganje ciljev. Lahko rešujejo konkreten problem npr. v kakovosti storitev in išèejo najboljše rešitve ali pa skupaj spreminjajo organizacijsko strukturo tako, da kar najbolj ustreza novim izzivom. V državah razvite demokracije in gospodarstva, predvsem v anglo-saksonskem svetu so interni ("in-house") moderatorji že obièaj - tako v upravnih institucijah kot v zasebnih podjetjih.

Drugo veliko podroèje delovanja moderatorjev je v službi *sodelovanja javnosti pri sprejemanju odloèitev*: sprejemanju strateških, razvojnih in prostorskih naèrtov ali zakonskih dokumentov na lokalni, regionalni ali državni ravni. Moderatorski pristopi se poèasi uveljavljajo tudi v mednarodnih organizacijah.

Moderatorjeve tehnike in orodja

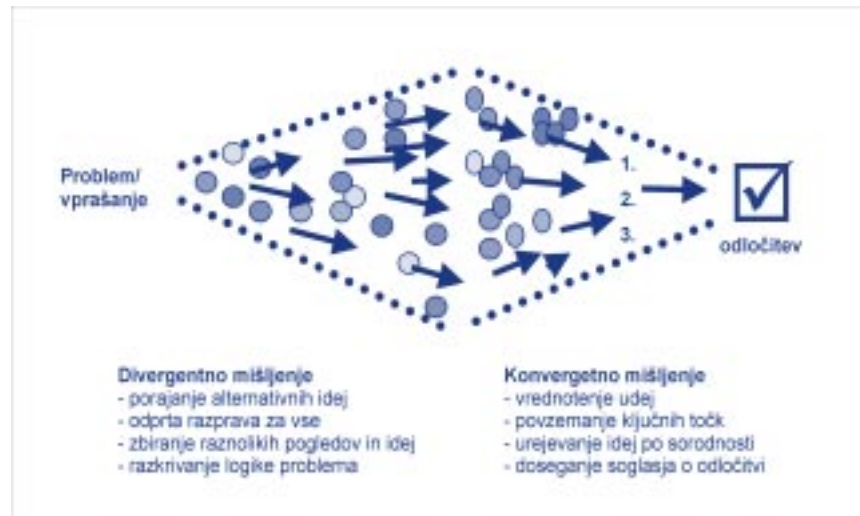
Moderator se pri svojem delu posluèuje vrste pripomoèkov v vseh treh fazah in pogosto pri tem posega v polje procesnega svetovanja.

Pri naèrtovanju procesov so nam predvsem v pomoè modeli dinamike skupinskega dela, na primer razumevanje poteka razmišljanja v skupini, ki se sooèi s problemom (Slika 2). Pri tipiènem procesu razloèimo dve fazi (divergentno in konvergentno) in tehnike morajo biti podrejene prav spodbujanju razliènih tipov razmišljanja. Pri porajanju idej se posluèujemo tehnik, ki spodbujajo ustvarjalno mišljenje in podirajo omejitve konvencionalnosti (npr. brainstorming, ustvarjalno porajanje idej s pomoèjo asociacij, »beseda kroži« in sprotno zapisovanje na tablo). V fazi urejevanja in vrednotenja idej pa spodbujamo veèjo disciplino in analitièno mišljenje (pomensko grupiranje, miselni vzorci, toèkovanje, matrièna primerjava parov). Na koncu stremimo k sprejemanju odloèitve s soglasjem (kjer si pomagamo s tehniko doseganja soglasja).

Veèje skupine zahtevajo bolj celovito naèrtovanje procesa in tudi temeljitejšo tehnièno podporo. Osnovna "celica" za optimalno skupinsko delo šteje od 6 do 8 èlanov, èe pa so skupine veèje (in veèsih tudi 500 ali veè), kombiniramo plenarno in delo v manjših skupinah. Za velike skupine sta preizkušeno uspešni metodi "vrtiljak" in "odprti prostor" (Open Space Technology).

Naštete tehnike posegajo predvsem v "trdo" razsežnost moderatorjevega dela. Niè manj

pomembne pa so "mehke" veščine, predvsem v duhu spodbujanja konstruktivne skupinske dinamike, ustvarjanja varnega polja komunikacije in obvladovanja posameznih težavnih članov v skupini. Tu moderatorjev pristop temelji na spoznanjih psihologije, predvsem poznavanju psiholoških tipov in skupinske dinamike.



Slika 2: Od problema do rešitve: potek mišljenja v skupini

Usposobljenost moderatorja

Vedno večja razvitost moderatorske stroke in uveljavljenost v družbi je vodila v potrebo po zagotavljanju kakovosti in preverjanju usposobljenosti. Mednarodno združenje moderatorjev IAF je uvedlo mednarodni sistem certificiranja za naziv Certificirani profesionalni moderator (CPF - Certified Professional Facilitator) ki temelji na preverjanju 5 temeljnih kompetenc moderatorja. Sistem je predvsem v ZDA, Kanadi, Veliki Britaniji in na Nizozemskem že dobro uveljavljen.

7. LITERATURA IN POVEZAVE

OECD, *Open Governement, Fostering Dialogue with Civil Society*, Pariz, 2001

OECD, *Citizens as partners, Information, Consultation and Participation in Policy-Making*, Paris, 2001

OECD, *Citizens as partners, OECD Handbook on Information, Consultation and Participation in Policy-Making*, Paris, 2001

Elena Petkova et al., *Closing the Gap, Information, Participation and Justice in Decision-Making for the Environment*, World Resources Institute, Washington D.C., 2002

Dr. Cirila Toplak in sodelavci, *Moderiranje skupinskih procesov, Priročnik za moderatorje*, Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, Ljubljana, maj 2001

Mag. Marta Vahtar, *Naèrtovalske igre, tehnike in metode vkljuèevanja javnosti v procese odloèanja, ki zadevajo okolje in njegov razvoj*, ICRO Domžale, november 2002

Kaner Sam, et al. *Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making*. Gabriola Island, British Columbia, Canada: New Society Publishers, 1996.

Breda Ogorelec, *Komuniciranje z javnostjo, priročnik za urbaniste*, Urbanistièni inštitut RS, 1995

International Association for Public Participation, <http://www.iap2.org>

Društvo moderatorjev Slovenije, <http://www.drustvo-moderatorjev.si>

International Association of Facilitators, <http://www.iaf-world.org>

Modra, Komunikacije in moderiranje d.o.o., <http://www.modra.si>

8. OPOMNIK

V priëujoem opomniku so vsebovane kljuène toèke za uspešno in uèinkovito izvedbo sodelovanja javnosti v procesih odloèanja. Opomnik je naèrtovan kot pripomoèek vsakomur, ki se bo pri svojem delu v upravi sreèal s potrebo (ali nujno) po sodelovanju javnosti. Opomnik se omejuje na sodelovanje javnosti v postopkih priprave pravnih aktov in programskih dokumentov, ki se razlikujejo po vsebini in po obsegu sodelovanja.

1. Naèrtovanje procesa sodelovanja javnosti

- Ali ste doloèili namen in cilje procesa?
- Ali je prièetek procesa dovolj zgodnji, da ima javnost možnost izbire med odprtimi alternativami ali vplivati na vsebino dokumenta?
- Ali ste doloèili osebo ali oddelek (urad), ki bo odgovoren za izvedbo procesa?
- Ali ste opravili oceno, ali so vaše (ali odgovorne osebe, urada) zmogljivosti zadovoljive za uspešno in uèinkovito izvedbo procesa?
- Ali je za izvedbo procesa potrebno angažirati zunanje sodelavce?
- Ali ste pripravili oceno stroškov procesa?
- Ali ste zagotovili zadostno kolièino finanènih sredstev?
- Ali ste identificirali kljuène deležnike za obravnavano vsebino? Ali proces dopuša enostavno vkljuèevanje tistih deležnikov, ki so kakorkoli omejeni pri sodelovanju (socialno ogroženi in izkljuèeni, manjšine, marginalne skupine,...)?
- Ali ste doloèili trajanje procesa v celoti in po posameznih fazah?
- Ali ste doloèili osnovne mejnike procesa?
- Ali ste pripravili okvirni urnik procesa?
- Ali ste preverili datume dogodkov in njihovo morebitno sovpadanje s prazniki ali drugimi podobnimi dogodki?

2. Izvedba procesa sodelovanja javnosti

- Ali ste preverili zakonske obveznosti in doloèila obvešanja javnosti o možnostih in pogojih njenega sodelovanja (Aarhuška konvencija, Zakon o varstvu okolja)?
- Ali ste identificirali in zagotovili potrebne informacije za obvešanje javnosti? Ali ste doloèili obliko teh informacij (tiskano gradivo, elektronski dokumenti,...)?
- Ali ste pripravili informacijska gradiva (podlage, mnenja, stališèa, osnutek) za obvešanje javnosti?
- Ali je pripravljeno gradivo razumljivo, smiselno in popolno?
- Ali ste doloèili naèine in pogostnost obvešanja? Ali ste doloèili odgovorno osebo?
- Ali ste zagotovili dostopnost gradiv? Ali bodo vsa gradiva dostopna na spletni strani ministrstva?
- Ali ste doloèili naèin vkljuèevanja javnih medijev v naèrt obvešanja javnosti o procesu?
- Ali ste doloèili kakšne ukrepe za krepitev vkljuèevanja kljuènih deležnikov in drugih zainteresiranih v proces? Ali so zanje zagotovljena finanèna sredstva?
- Ali ste doloèili oblike sodelovanja (javna obravnava, delavnica, ...)?
- Ali ste doloèili uradne osebe, ki bodo sodelovale na teh dogodkih (predstavniki ministrstva, pripravljalci gradiv, strokovnjaki,...)?

- Ali ste določili urnik obveščanja o dogodkih in določili odgovorno osebo?
- Ali ste določili način posredovanja pripomb in predlogov na osnutek dokumenta?
- Na kakšen način bodo deležniki lahko posredovali svoja mnenja in pripombe?
- Ali je jasno določeno, v kateri fazi projekta se bodo zbirale pripombe? Ali je določeno mesto ali odgovorna oseba za zbiranje pripomb in mnenj?
- Ali ste določili načine odziva na pripombe in mnenja? Ali ste določili obliko zahvale vsem, ki so se odzvali na proces?
- Ali ste določili obveznost pripravljalcem dokumenta, da pripombe in mnenja smiselno upoštevajo in obrazložijo? Ali pripravjalci to vedo?
- Ali ste določili način posredovanja povratnih informacij o upoštevanju ali zavrnitvi mnenja in pripomb javnosti na dokument?

3. Spremljanje in vrednotenje procesa sodelovanja javnosti

- Ali ste določili oblike spremljanja procesa? So te oblike vključene v procesni načrt?
- Ali ste določili načine zbiranja podatkov (anketa na dogodkih, na spletni strani,...) in odzivnosti javnosti na proces?
- Ali je določena odgovorna oseba za spremljanje zbiranja in zagotavljanje kakovosti podatkov?
- Ali ste določili načine in orodja vrednotenja uspešnosti in učinkovitosti procesa?
- Ali ste določili kriterij za ugotavljanje doseganja ciljev procesa in izpolnjevanja njegovega namena?
- Ali ste določili način poročanja o spremljanju in vrednotenju?
- Ali ste načrtovali posebno srečanje izvajalcev, namenjeno izmenjavi izkušenj in znanj, pridobljenih v procesu?
- Ali ste določili način vrednotenja pridobljenih mnenj, stališè in pripomb?
- Ali je zagotovljena izmenjava izkušenj med različnimi procesi, ki jih vodi ministrstvo?

9. OPOMBE

¹ Javni sektor pojmuje v skladu z definicijo Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plaè v javnem sektorju (oba Uradni list RS, št. 56/02) kot celoto državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, èe so posredni uporabniki državnega proraèuna ali proraèuna lokalne skupnosti.

² OECD, Open Government, Fostering Dialogue with Civil Society, Pariz, 2001, str. 10

³ Povzeto po gradivu Anders Tvevad et al., Handbook on Public Participation in Environmental Impact Assessment Procedures in Poland, Ministry of Environment, Poland, str. 31-32