

cnvos

Center za informiranje, sodelovanje
in razvoj nevladnih organizacij



Usposabljanje

VKLJUČEVANJE JAVNOSTI V PRIPRAVO PREPISOV IN POLITIK - Z USTREZNIM NAČRTOVANJEM DO UČINKOVITE IZVEDBE

10. februar 2015



3P izobraževanje in svetovanje
Sašo Kronegger s.p.

6 RAZLOGOV, ZAKAJ vključevati javnost, in ravno toliko DOLGOROČNIH KORISTI, ki jih imamo vsi od tega

RAZLOGI:

1. Lažje ugotovite, kakšne so potrebe javnosti in če je določen predpis sploh potreben.

Tisti, ki jih predpis zadeva, najlažje odgovorijo na vprašanje, kaj (in če sploh kaj) potrebujejo.

“Ni se rodil, kdor se ne zmoti.”

2. Končne rešitve so boljše. Različne organizacije in posamezniki imajo različna znanja in izkušnje. Seštevek vseh teh prinese različne poglede na zadevo in zanesljivo pomaga oblikovati ustreznejše rešitve.

“Več glav več ve.”

3. Ima predpis nevarne pasti? Bi lahko imel nenamerne negativne posledice? Ravno javnost vas lahko opozori na vidike, ki so bili spregledani, in tako pomaga preprečiti škodljive posledice odločitve.

“Kar en rod z lahkoto pokvari, to drugi s težavo odpravi.”

4. Implementacija je hitrejša in lažja. Odločitve, pri katerih je javnost sodelovala, je veliko lažje spraviti v življenje, saj niso »njihove«, temveč »naše«.

“Slabo orodje je cesta k zamudi, mojstra ukrade in delavca utrudi.”

5. Konflikte odpravite že v zgodnji fazi. Če zgodaj v procesu soočite različna stališča, upoštevate različne vidike in jih uskladite, se možnosti za kasnejše nasprotovanje občutno zmanjšajo.

“Zažgati je lahko, hud ogenj pogasiti pa težko.”

6. Povečanje zaupanja do javne uprave. Če ljudje sodelujejo pri oblikovanju odločitev, se počutijo soodgovorne. Zmanjša se delitev na »nas« in »državo«. Ljudje odločitve bolje razumejo in jih lažje sprejmejo, tudi če so negativne.

“Kdor ni prišel dlje od korita, temu je vsaka mlaka morje.”

DOLGOROČNE KORISTI

- Večje zaupanje v javne institucije
- Bolj transparentno delovanje institucij
- Omejevanje parcialnih interesov
- Legitimnejše odločitve
- Trajnejše politike
- Manjše korupcijsko tveganje

KJE VKLJUČEVATI?

Katere odločitve? Vsi predpisi in razvojni dokumenti:

- zakoni
- uredbe
- pravilniki
- odloki
- resolucije
- strategije
- proračun
- ...

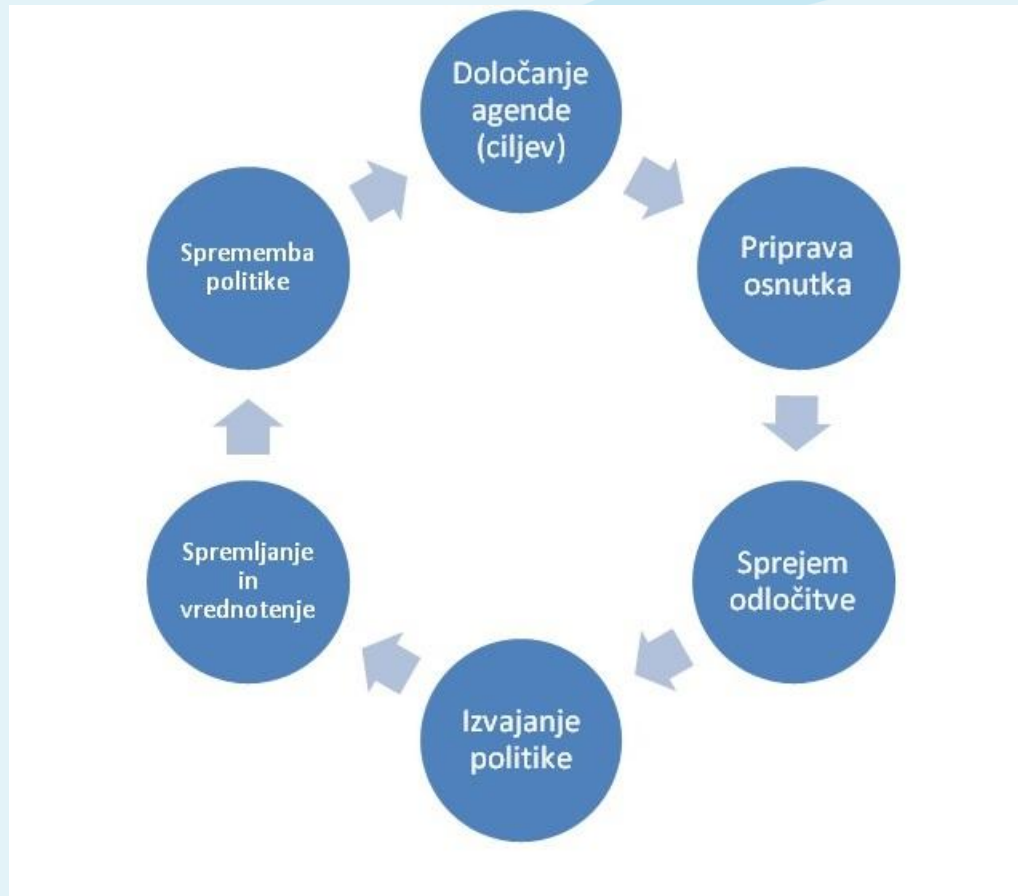


Upravne odločitve? Tudi, kjer imajo lahko te širok vpliv na okolje, skupnost ... (npr. gradbena dovoljenja za vetrne elektrarne, okoljevarstvena dovoljenja – npr. Lafarge itd.)

9. člen poslovnika vlade

»Javnost se ne povabi k sodelovanju pri pripravi predloga državnega proračuna, predloga rebalansa državnega proračuna, predloga sprememb državnega proračuna, predloga zakona o izvrševanju državnega proračuna in podzakonskih predpisov na njegovi podlagi, predloga zaključnega računa državnega proračuna, predloga poslovnika vlade, predloga odloka, predloga resolucije z izjemo predloga resolucije o nacionalnem programu na posameznem področju, predloga dokumentov razvojnega načrtovanja in izvajanja razvojnih politik, predloga deklaracije, predloga aktov o ratifikaciji mednarodnih pogodb in predloga sklepa.«

Življenjski krog predpisa/politike



Življenjski krog predpisa/politike

Korak v življenjskem krogu politike/predpisa	Cilj posameznega koraka	Koristi od vključevanja javnosti
Določanje agende	Opredelitev potrebe za pripravo politike in opredelitev problema, ki ga je treba obravnavati	Pomoč pri določitvi potreb in problemov
Priprava osnutka	Oblikovanje dobrega predloga, ki temelji na analizi problema in alternativnih rešitvah	Pomoč pri oblikovanju rešitev, preverjanje predlaganih rešitev
Sprejem odločitve	Sprejem dobre in celovite rešitve	Podpora predlaganim rešitvam, zadnji popravki
Implementacija	Učinkovito izvajanje predpisa	Sodelovanje pri izvajanju politike (predpisa)
Spremljanje in vrednotenje	Pregled in ocenjevanje izvajanja, opredelitev potrebe po spremembi predpisa	Spremljanje in zagotavljanje podatkov o uspešnosti implementacije in doseženih rezultatih
Sprememba politike	Sprememba politike na podlagi vrednotenja	Pomoč pri opredelitvi novih ali drugačnih rešitev

2. sklop: Kako vključevati javnost



»He who fails to plan, plans to fail.«



Načela

- pravočasnost
- odprtost
- dostopnost
- odzivnost
- preglednost
- sledljivost



Procesni načrt za vključevanje javnosti

Elementi procesnega načrta:

- cilji procesa,
- vsebinski izzivi oz. vprašanja za posvetovanje v posameznih fazah,
- ključni deležniki,
- informacije in kanali za posredovanje informacij,
- načrt posvetovanj, časovni potek in metode,
- način obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov,
- priprava in objava odziva na zbrane predloge in mnenja,
- načini spremljanja in vrednotenja procesa,
- analiza tveganj in potrebni viri,
- vzpostavitev mreže deležnikov, ki bo sodelovala tudi v nadaljnjem procesu.

I. Opredelitev ciljev

Splošni cilji:

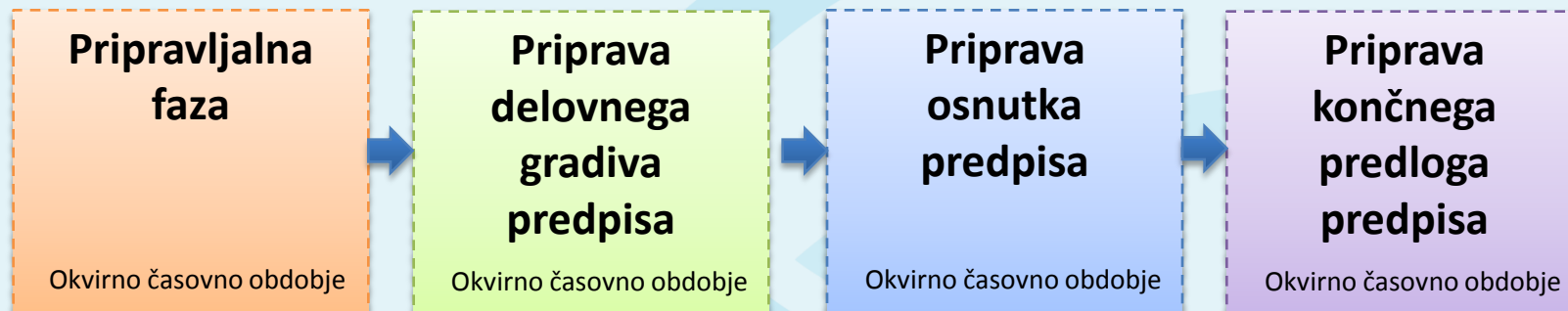
kakovostni predpisi s široko družbeno podporo, ki jih bo možno učinkovito implementirati

Konkretni cilji:

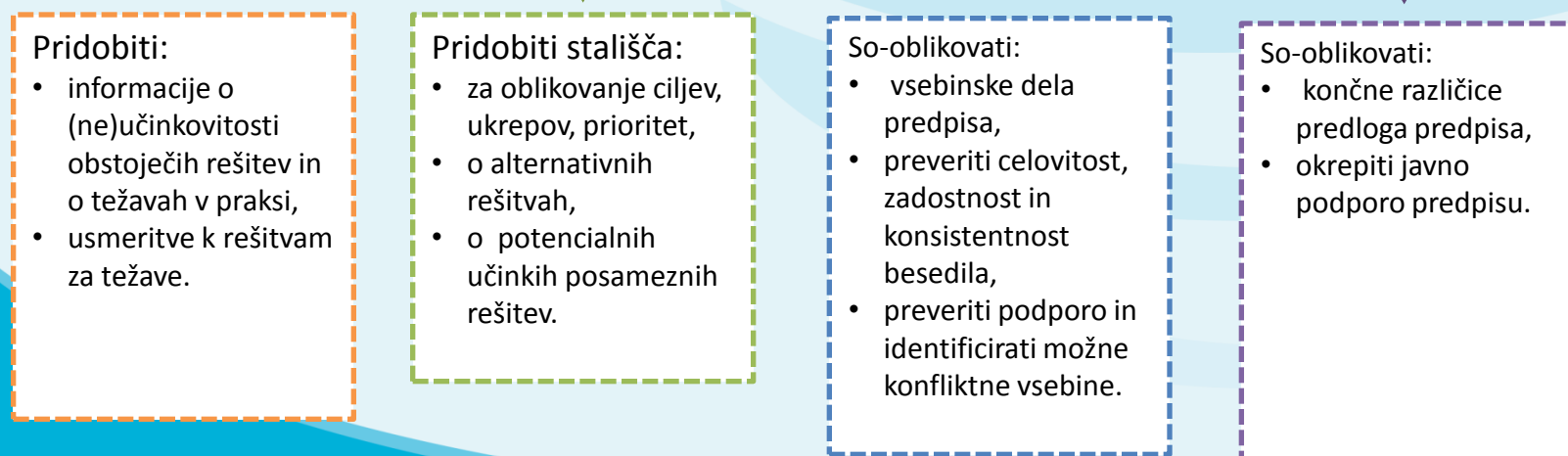
- odvisni od značaja predpisa,
- različni v različnih fazah priprave predpisa.

II. Konkretni cilji

Faze priprave predpisa:



Cilji:



Primer konkretnih ciljev VJ pri prenovi Strategije prostorskega razvoja Slovenije

1. Predpriprava (*interni proces*)

Cilji:

Pregledati urejenost strateških prostorskih vsebin v drugih državah, politik s področja prostora, potrebnih prilagoditev, zakonodaje, spremenjenih potreb v prostoru na podlagi pregleda sektorskih politik;

Oceniti potrebnosti podrobnejših ali dodatnih usmeritev;

Senzibilizirati deležnike z novim konceptom SPRS;

Preveriti vsebinska izhodišča z izbranimi strokovnimi skupinami.

2. Pregled in razprava o izhodiščih za prenovu SPRS

Cilji:

Predstaviti:

- namero in teze za prenovu SPRS;
- zaključke analiz;
- namero usklajevanja politik skozi posvetovanje z deležniki;

Pridobiti sodelovanje sektorjev in podporo;

Razpravljati :

- o vseh naštetih vidikih;
- o predlogu **vizije** prostorskega razvoja;
- o dolgoročnih in **srednjeročnih ciljih** in spremljanju izvajanja;
- identificirati **potrebe**;
- pričeti CPVO- scoping;

3. Oblikovanje osnutka SPRS - usmeritve za razvoj PS in ukrepi za izvajanje strategije

Cilji:

Predstaviti:

- nove zasnove prost. razvoja s prioritetami in usmeritvami;
- obravnavo in upoštevanja predlogov deležnikov iz dosedanjega posvetovalnega procesa.

Razpravljati:

- o **ustreznosti izhodišč in ciljev**,
- o **ustreznosti nove zasnove prost. razvoja**;
- o **umeščenosti v sistem razvoj. načrt. do 2020.**

4. Oblikovanje predloga SPRS

Cilji:

5. Obravnava predloga SPRS

Cilji:

6. Uveljavitev SPRS

Cilji:

III. Deležniki

Deležniki so vsi tisti posamezniki, skupine ali organizacije, na katere predpis vpliva ali bi lahko vplival, in pa tisti, ki so zainteresirani za sodelovanje pri njegovi pripravi, ker se s področjem, ki ga predpis ureja, poklicno ali strokovno ukvarjajo.



Deležniške skupine:

- državljani (splošna javnost) in organizacije civilne družbe (nevladne organizacije, sindikati, strokovna združenja, zasebne raziskovalne institucije, verske skupnosti ipd.),
- gospodarski subjekti in njihova združenja,
- javne institucije (druga ministrstva, občine, agencije, fakultete, raziskovalni zavodi, organi v sestavi ...).

Načini identifikacije deležnikov

- lasten nabor najverjetnejših deležnikov,
- samo-prijave zainteresiranih, strokovna mnenja ...

Upoštevajte:

- Identifikacija deležnikov naj bo čim bolj široka.
- Moč posameznega deležnika je resda pomembna, a ne sme biti edini kriterij pri izbiri, s kom se bomo posvetovali. Lahko pa vpliva na to, v kateri fazi bomo koga vključili.
- Poiščite tudi tiste deležnike, ki so manj vidni oz. z njimi še nimamo stikov.
- Pri identifikaciji deležnikov so lahko v pomoč različne podporne organizacije in združenja (npr. gospodarske zbornice, mreže nevladnih organizacij itd.).

Matrica za analizo deležnikov: značilnosti, potrebe, interesi, vpliv ...

Primer matrice za analizo deležnikov pri upravljanju zavarovanih območij

Tabela 2: Matrika analize deležnikov											
Deležniki (po kategorijah)	Kontakti	Poslanstvo, odgovornosti, povezane z ZO	Človeški in drugi viri, povezani z ZO	Potekajoče dejavnosti, projekti, procesi, povezani z ZO	Stopnja, do katere lahko vplivajo ali pa so vpliva deležni zaradi načrtovanja/ upravljanja z ZO		Interesi, povezani z upravljanjem ZO	Povezave z drugimi deležniki	Potencialna vloga v procesu načrtovanja in upravljanja ZO	Zaželeni načini vklju-čevanja, potreba po podpori	Druge pripombe - nasveti
Deležniki iz javnega sektorja											
Deležniki iz zasebnega sektorja											
Civilna družba											

IV. Obveščanje – predpogoj za učinkovito sodelovanje javnosti

Vsebine informiranja:

- informacije o predpisu v pripravi,
- informacije o možnostih sodelovanja v postopku njegove priprave.

Pravočasnost glede na posamezne faze vključevanja

Jasnost / razumljivost informacij

Enostaven in hiter dostop do informacij na enem mestu.

Ustrezni kanali komuniciranja

(Komunikacijski načrt)



Kanali za obveščanje

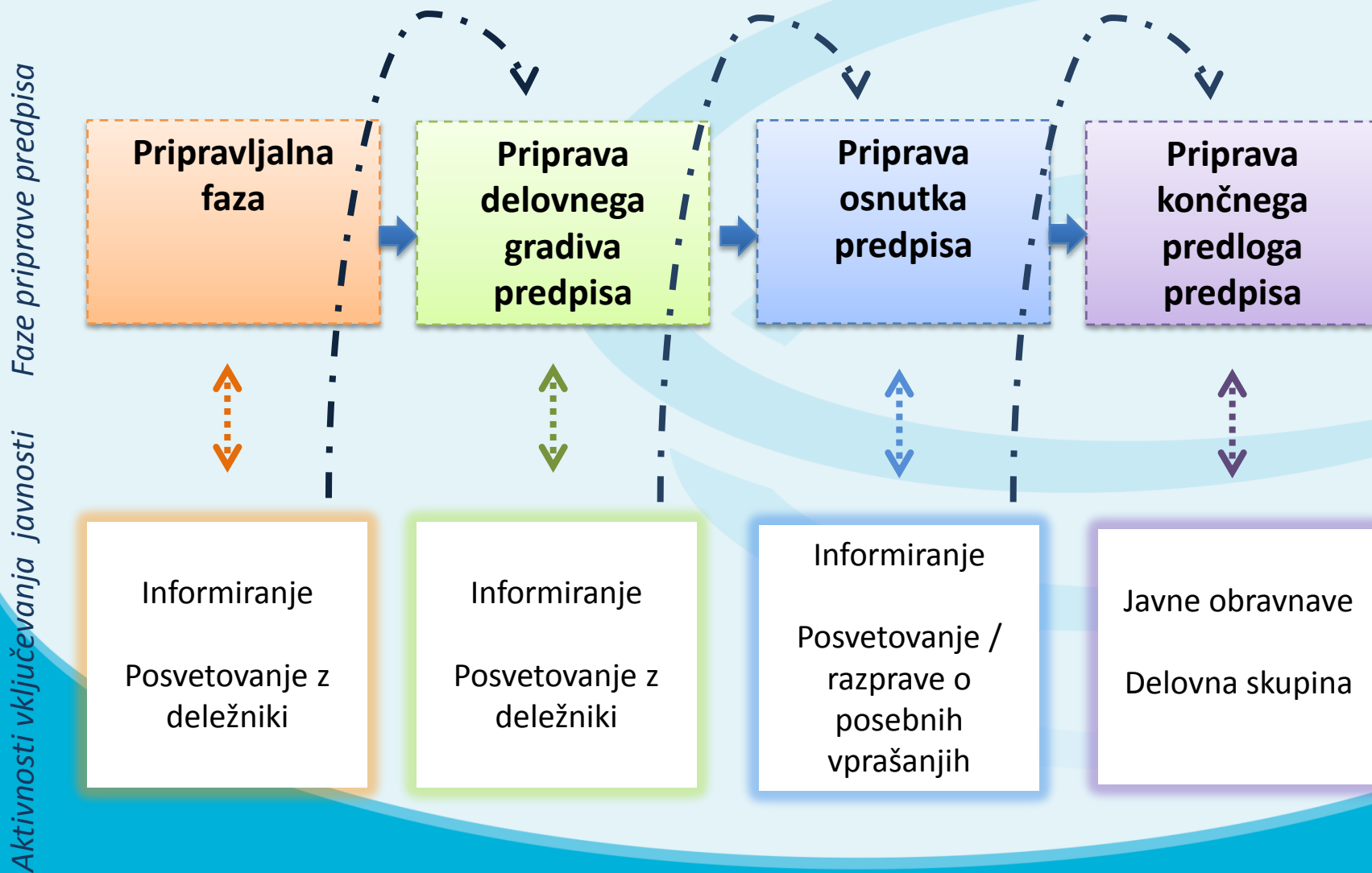
Najpogostejši kanali za obveščanje javnosti:

- spletna stran (spletni portal e-demokracija in spletna stran pripravljavca),
- e-obvestila,
- javni dogodki, predstavitve, info točke,
- strokovne revije,
- posredni kanali: oglasi, prispevki v medijih.



V. Načrtovanje vključevanja javnosti

Preplet faz priprave predpisa z aktivnostmi vključevanja deležnikov



Shema procesnega načrta

Faze priprave predpisa:

okvirno časovno obdobje



Konkretni cilji:

vprašanja za posvetovanje



Deležniki:

vsi ali specifični



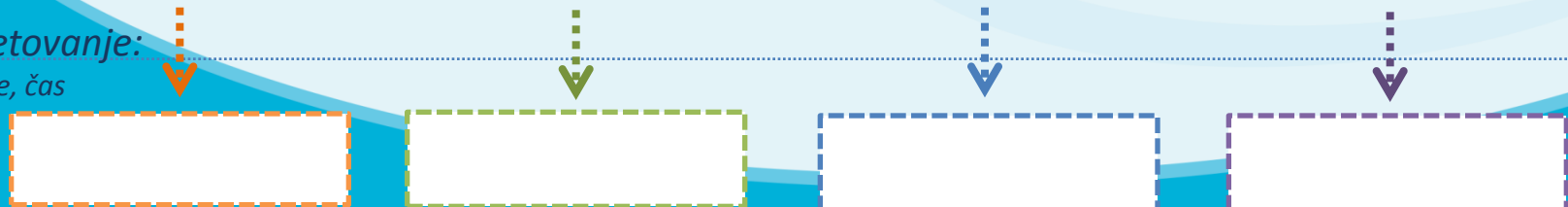
Obveščanje:

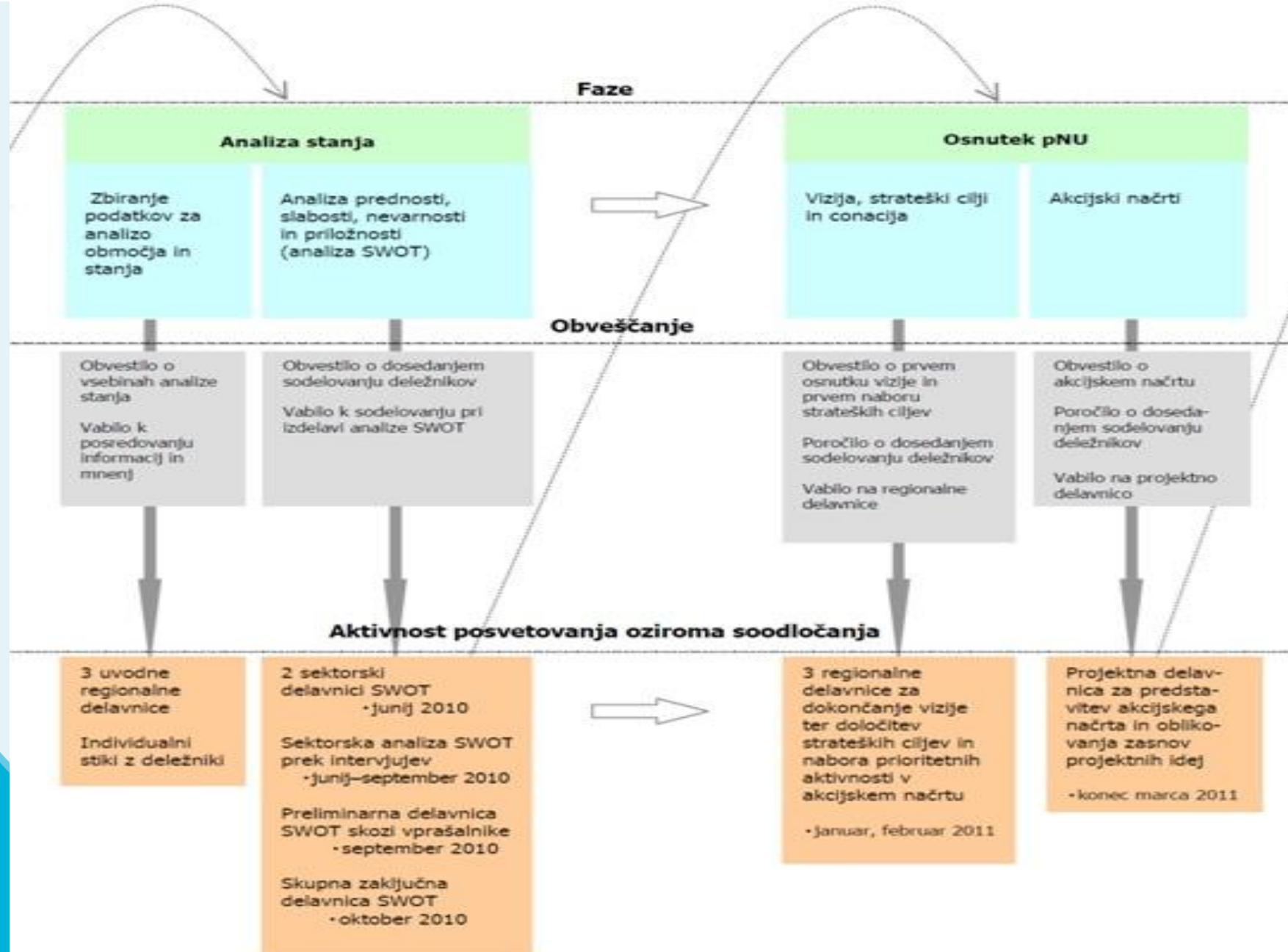
vsebine, kanali



Posvetovanje:

Metode, čas





Metode za posvetovanje z deležniki (1)

Izbor odvisen od ciljev, ravni soodločanja, tipa in števila udeležencev.

- Pisno posvetovanje (papir, splet)
- Anketa, raziskava javnega mnenja
- Orodja e-participacije:
spletna oglasna deska,
blogi, klepetalnice,
forumi, wiki,
virtualne delavnice ...



Metode za posvetovanje z deležniki (2)

- Fokusna skupina
- Strukturirana možganska nevihta
- Panel deležnikov
- Delavnica (na različne cilje)
- Vodeno oblikovanje skupne vizije
- Javna razprava
- Svetovna kavarna
- Konferenca (konferenca deležnikov, konferenca soglasja, konferenca prihodnosti, konferenca odprtega prostora ...)
- Delovna skupina
- Posvetovalno telo



Izbira ustreznih metod

- Kaj želimo doseči s posvetovanjem?
- Želimo le pridobiti informacije, ali se želimo globlje posvetovati z deležniki?
- Kako kompleksno je vprašanje, o katerem se želimo posvetovati?
- V kateri fazi procesa smo – pri oblikovanju izhodišč ali izoblikovanih predlogov?
- Katere skupine deležnikov naslavljamo?
- Kako številčni so?
- Kako dosegljivi/odzivni so deležniki?
- Koliko časa imamo na voljo?
- Koliko sredstev in človeških virov imamo na voljo?

Zbiranje in obravnava mnenj in predlogov

Zagotovimo sledljivost procesa:

- vse prejete predloge je potrebno evidentirati
- javna objava (v celoti ali povzetkov)

S tem se bomo izognili očitkom o privilegirani obravnavi samo določenih predlogov oz. privilegiranem dostopu nekaterih interesnih skupin in njihovem prevladujočem vplivu na končno odločitev.

Odzive analizirajmo kar se da hitro.

Zbiranje in obravnava mnenj in predlogov (2)

Odziv javnosti je smotrno podrobno analizirati vsaj z vidika:

- potencialnih novih informacij o obstoječih problemih, potrebah ...
- potencialnih novih rešitev, ki smo jih izvirno spregledali,
- informacij o učinkih in posledicah predlaganih rešitev, ki jih sami nismo predvideli,
- stopnje podpore trenutno predlaganim rešitvam.

Priprava in objava odziva na prejeta mnenja in predloge

Zakaj? Ker je legitimnost sprejetih odločitev v očeh javnosti pogosto odvisna od transparentnosti njihove priprave in kakovosti pripravljalčevega odziva na prejete predloge in komentarje.

Transparentnost zahteva:

- javno objavo seznama sodelujoči
- javno objavo njihovih pripomb
- pojasnilo, katere smo ali nismo upoštevali
- argumentacijo, zakaj so ali niso bile upoštrevane.

Primer odzivnega poročila – hrvaško Ministarstvo za upravo: *Zakon o življenjskem partnerstvu* (237 str.)

Redni broj	Naziv dionika (pojedinaac, organizacija, institucija)	Članak na koji se odnosi primjedba/prijedlog	Tekst primjedbe/prijedloga	Razlog prihvaćanja/neprihvaćanja primjedbe ili prijedloga
2.	TAMARA MEMED	članak 7. stavak 1.	Zašto bi se ova zajednica odnosila samo na dvije osobe istoga spola? Mislim da bi u duhu nediskriminacije trebalo izostaviti ovu rečenicu. Pogotovo jer se može raditi o transrodnim osobama.	NIJE PRIHVAĆENO jer se odredbe ovog Zakona odnose isključivo na osobe istog spola.

Spremljanje izvajanja procesa

- S spremljanjem ugotovimo stanje izvedbe procesa, identificiramo odstopanja in jih odpravimo.
- Kaj spremljamo? Proces - ali so bile aktivnosti izvedene v predvidenem časovnem in finančnem okvirju; in kakovost - kako so bile aktivnosti izvedene in ali z njimi dosegamo cilje, ki smo si jih zastavili.
- Kaj potrebujemo:
 - primerne kazalnike
 - dober procesni načrt,
 - dobro strategijo sprotnega pridobivanja podatkov,
 - stalno zbiranje potrebnih podatkov,
 - analizo podatkov v primernih trenutkih.



Vrednotenje procesa

Zakaj?

- Da ugotovimo, ali smo dosegli zastavljene cilje in prave deležnike
- Da se učimo za naprej (razvijemo nove pristope)
- Ker povečuje kredibilnost procesa

Celovito vrednotenje posameznega procesa vključevanja javnosti vsebuje oceno:

- izvedenih metod,
- postavljenih ciljev (Ali so bili realni in ali smo jih dosegli?),
- uspešnosti vključevanja deležnikov,
- stroškov, koristi in vpliva (Ali smo glede na vložena sredstva dosegli ustrezne rezultate?).

