

SMERNICE ZA VKLJUČEVANJE DELEŽNIKOV V PRIPRAVO PREDPISOV

Priporočila in obrazci





»Poslanstvo državne uprave je učinkovito zagotavljanje javnih storitev za ljudi. To pa lahko počne le, če z ljudmi dejansko sodeluje, jih posluša in upošteva. Za oblikovanje premišljenih in učinkovitih predpisov je vključevanje javnosti v njihovo pripravo torej preprosto nujno.«

Boris Koprivnikar,
minister za javno upravo, 2015

O SMERNICAH

Smernice so namenjene vsem pripravljavcem predpisov za lažje načrtovanje in izvajanje procesov posvetovanja z javnostjo/mi. Pripravljene so po korakih in za vsakega vsebujejo osnovna pojasnila. Dodane so tudi matrice, ki nam korake pomagajo načrtovati in izvesti. Primerne so tako za izkušene pripravljavce predpisov, ki lahko matrice rutinirano uporabljajo, kot za začetnike, saj poleg matric nudijo osnovne informacije o posameznem koraku in njegovem vplivu na druge korake.

Pri tem pod izrazom »predpisi« niso mišljeni samo zakoni, uredbe, pravilniki ipd., ampak tudi razni razvojni in strateški dokumenti (strategije, resolucije, izvedbeni načrti ...), pri katerih je vključevanje javnosti vsaj enako pomembno kot pri prvih. Enoten izraz je uporabljen izključno zaradi jedrnatosti besedila.

Operacijo »Krepitev usposobljenosti za izvajanje presoje učinkov predpisov ter vključevanja javnosti v pripravo in izvajanje politik« delno financira Evropska unija in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Izvaja se v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete Institucionalna in administrativna usposobljenost, prednostne usmeritve Učinkovita in uspešna javna uprava.

KAZALO

O SMERNICAH	2
O VKLJUČEVANJU JAVNOSTI V PRIPRAVO PREDPISOV	4
FAZE PRIPRAVE PREDPISA	6
PROCESNI NAČRT VKLJUČEVANJA JAVNOSTI	7
KORAKI NAČRTOVANJA, IZVEDBE IN VREDNOTENJA VKLJUČEVANJA JAVNOSTI	8
1. Opredelitev ciljev	9
2. Identifikacija deležnikov	10
3. Izbor metod in orodij vključevanja	14
4. Informiranje javnosti	15
5. Analiza tveganj, terminski načrt in viri	19
6. Zbiranje in obravnava mnenj in predlogov	21
7. Priprava in objava odziva na prejeta mnenja in predloge	23
8. Spremljanje izvajanja procesa	25
9. Vrednotenje procesa	28
KORISTNO BRANJE	31
PRILOGA: Najpogostejše metode za vključevanje javnosti	32

O VKLJUČEVANJU JAVNOSTI V PRIPRAVO PREDPISOV

Nekatere glavne koristi, ki jih pri pripravi predpisov prinaša sodelovanje z javnostjo:

- boljši/širši vpogled v prakso,
- potrditev potrebe po predpisu,
- boljše, bolj pretehtane rešitve,
- vnaprejšnja identifikacija pasti in nenamernih posledic predpisa,
- hitrejša in lažja implementacija,
- odprava konfliktov v zgodnji fazi,
- večja legitimnost odločitev,
- večje zaupanje javnosti v javno upravo.

Načela, na katerih temelji uspešno in učinkovito vključevanje javnosti:*

- **Načelo pravočasnosti.** Pravočasnost zajema pravočasno obveščanje in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje. Vključenim moramo zagotoviti dovolj časa za pregled gradiv ter pripravo predlogov, pripomb in mnenj.
- **Načelo odprtosti.** Vsem zainteresiranim moramo omogočiti posredovanje pripomb, predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev.
- **Načelo dostopnosti.** Vsa gradiva in strokovne podlage morajo biti prosto dostopne.
- **Načelo odzivnosti.** Sodelujoče moramo obvestiti o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj.
- **Načelo transparentnosti in sledljivosti.** Udeležence moramo seznaniti z namenom vključevanja javnosti in vsebino urejanja (kaj se še da spremeniti in česa ne), kdo se lahko vključi in kako, z načini in roki sodelovanja, vsemi prejetimi predlogi in komentarji ter odzivi nanje. Vsa gradiva, prejete predloge in komentarje ter odzive nanje moramo objaviti.

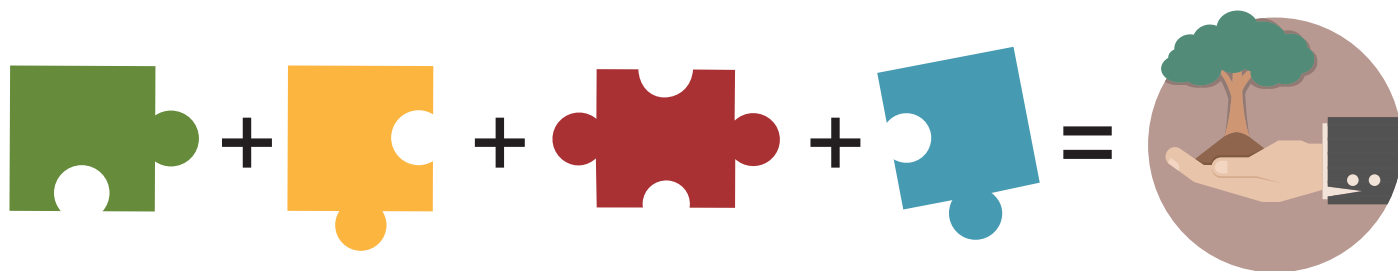
PREDEN ZAČNEMO - KORISTNI NASVETI

Velikokrat se zgodi, da tisti, ki so zadolženi za pripravo predpisov, nov proces vključevanja javnosti začrtajo po poti, ki se je v preteklosti že izkazala za uspešno. Čeprav so preverjeni recepti zelo dobrodošli, pa ni nujno, da je enak proces vedno enako uspešen, saj se predpisi in okoliščine, v katerih se sprejemajo, razlikujejo. Zato moramo za učinkovito posvetovanje z javnostjo vedno upoštevati aktualen politični, socialni in institucionalni okvir, v katerem se odvija.



* Resolucija o normativni dejavnosti, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAK05516>

Pri načrtovanju učinkovitega vključevanja javnosti nam lahko pomaga sledeča formula:



Namen

Kaj želimo z vključevanjem javnosti doseči?

Okoliščine

Upoštevati moramo politično situacijo, kulturo institucije, ki vključevanje izvaja, zgodovino zadeve in obstoječe odnose z deležniki.

Ljudje

Zagotoviti moramo, da so vključeni vsi ključni deležniki ter ostali zainteresirani in da smo upoštevali njihove potrebe.

Proces

Izbrati moramo pristop (metode, orodja), ki odgovarja namenu, okoliščinam in ljudem.

Rezultat

Nasveti za uspešno vključevanje javnosti:

- **Preden začnemo posvetovanje z javnostjo, moramo tehtno premisliti, kaj od sodelovanja pričakujemo.** Sicer se lahko kaj hitro zgodi, da od posvetovanja ne bomo imeli koristi niti mi, niti javnost. Tovrsten premislek nam bo pomagal pri ustrezni zastavitvi sodelovanja, njegovi umestitvi v celoten proces priprave predpisa in tehtanju teže pripomb javnosti glede na druga gradiva. Javnost mora biti s cilji in z načrtom njenega vključevanja seznanjena.
- **Tisti, ki bodo odločali ali se odzvali na komentarje, morajo v procesu sodelovati od vsega začetka in se z njim identificirati.** Le v tem primeru bodo dobljeni rezultati pri končni odločitvi resno upoštevani in zares pretehtani. Posvetovalnih procesov zato ne gre enostavno prepustiti zunanjim izvajalcem, ti so nam pri njih lahko le v podporo.
- **Javnost vključimo v zgodnjih fazah priprave predpisa,** saj bo samo tako imela možnost vplivati na smer končne odločitve. Ko je smer enkrat zastavljena, so bistvene izbire zaprte.
- **Javnost vključujemo v različnih fazah priprave predpisa.**
- **Zagotovimo dovolj časa za odziv.** Dolžina naj se prilagaja zahtevnosti predpisa. Posvetovanje naj bo daljše, če gre za obdobje praznikov in počitnic.
- **Načrtujemo realistično in sorazmerno.** Upoštevajmo potrebe deležnikov in lastne zmogljivosti.
- **Ne ponavljajmo vsega, kar je že bilo izvedeno.** Preverimo, ali je posvetovanje o predmetni zadevi že potekalo in kakšne so bile ugotovitve ter jih upoštevajmo pri lastnem posvetovanju in postavljanju vprašanj.
- **Pripravimo se na nepričakovano.** Zato si zagotovimo nekaj rezervnega časa, ki nam bo omogočal reagirati na nepričakovane situacije in modificirati načrte. Te moramo biti pripravljeni spremeniti tudi ob upravičenih predlogih deležnikov.

FAZE PRIPRAVE PREDPISA

Vsak predpis oblikujemo in nadgrajujemo po točno določenih korakih, prav v vsakem izmed njih pa javnost igra pomembno vlogo.

1. Pripravljalna faza

V tej fazi z analizo stanja preverjamo potrebe in težave na terenu in presojujemo, ali je za njihovo odpravo treba le spremeniti prakso oz. izboljšati implementacijo obstoječih predpisov ali pa moramo oblikovati nov oz. spremeniti obstoječ predpis. Če ugotovimo, da moramo oblikovati nov predpis, opredelimo potrebe in probleme, ki jih mora predpis obravnavati.

Javnost oz. ključni deležniki nam pri identifikaciji potreb in problemov pomagajo tako, da nam zagotovijo informacije iz prve roke, saj so oni tisti, na katere predpis vsakodnevno vpliva ali pa se s področjem, ki ga ureja, poklicno ukvarjajo. Istočasno nam lahko pomagajo s predlogi rešitev za prepoznane probleme.

2. Priprava delovnega gradiva predpisa

Pripravimo strokovne podlage – analiza izzivov in razlogov za predpis, popis alternativnih rešitev ipd. V tej fazi opravimo tudi presojo učinkov predpisa (na gospodarstvo, okolje in socialo).

Od javnosti oz. ključnih deležnikov dobimo prve odzive glede opredeljenih izzivov in alternativnih rešitev (npr. katera od rešitev je najboljša, katera ne bo rešila problemov ali bo morebiti celo imela kakšne negativne posledice). Javnost vključimo tudi v samo presojo učinkov predpisov, saj nas lahko opozori, če smo na kakšen učinek pozabili ali pa smo kakšnemu pripisali prevelik/premajhen pomen.

3. Priprava osnutka predpisa

Na podlagi najboljših rešitev, ki smo jih izbrali v prejšnji fazi, oblikujemo osnutek predpisa. Rešitve lahko med oblikovanjem osnutka pri javnosti neprestano preverjamo, prav tako pa lahko osnutek oblikujemo skupaj s ključnimi deležniki.

Osnutek predloga moramo skupaj s strokovnimi podlagami in drugimi gradivi objaviti na portalu e-demokracija in organizirati vsaj 30-dnevno javno razpravo.

4. Priprava končnega predloga predpisa

Na podlagi prejetih komentarjev oblikujemo predlog predpisa. Tudi končen predlog predpisa lahko oblikujemo skupaj s ključnimi deležniki, saj bomo tako zagotovili široko podporo predpisu in s tem lažjo implementacijo.

5. Izvajanje predpisa

Ključni deležniki so lahko na različne načine vključeni v izvajanje predpisa. Njihovo vlogo lahko predvidimo že v samem predpisu ali pa določene naloge nanje prenesemo kasneje.

6. Spremljanje in vrednotenje predpisa

Po določenem času od njegove uveljavitve (2-3 leta) preverimo, kako poteka izvajanje predpisa in kakšni so njegovi učinki v praksi (ali so bile težave rešene oz. zmanjšane, so se pojavile kakšne nove ...). Na podlagi vrednotenja ugotovimo, ali moramo predpis novelirati. Podobno kot v pripravljalni fazi nam tudi tukaj javnost oz. ključni deležniki služijo kot prvi vir informacij o uspešnosti implementacije in doseženih rezultatih. Prav tako pa lahko nekatere izmed njih v spremljanje in vrednotenje neposredno vključimo tako, da sami prevzamejo določene naloge.

PROCESNI NAČRT VKLJUČEVANJA JAVNOSTI

Procesni načrt posameznega vključevanja javnosti sestavljajo:

- cilji procesa,
- vsebinski izzivi oz. vprašanja, o katerih se želimo posvetovati z deležniki v posameznih fazah priprave predpisa,
- identifikacija ključnih deležnikov,
- potek procesa in predvidene metode vključevanja, urnik ključnih dogodkov,
- potrebni viri,
- informacije, ki jih bo javnost potrebovala, in kanali za posredovanje teh informacij,
- način zbiranja, obravnave in upoštevanja mnenj in predlogov,
- priprava in objava odziva na prejete predloge in mnenja,
- oblike spremljanja in vrednotenja procesa.

S pripravo procesnega načrta vključevanja javnosti lahko zato zaključimo šele, ko pritrdilno odgovorimo na vsa spodnja vprašanja:

- Ali smo opredelili cilje vključevanja javnosti?
- Ali smo opredelili vprašanja, o katerih se želimo posvetovati z javnostjo?
- Ali smo identificirali vse relevantne organizacije, skupine in posameznike, ki jih želimo vključiti?
- Ali smo izbrali primerne metode in orodja za vključevanje, vključno s tistimi, ki odgovarjajo na potrebe različnih deležnikov?
- Ali smo zagotovili zadostna sredstva za izvedbo procesa?
- Ali smo zagotovili dovolj časa za primeren odziv?
- Ali smo upoštevali vse zakonske obveze?
- Ali smo informacijo o procesu objavili prek različnih kanalov (spletne strani, mediji)?
- Ali smo določili, kdo in kako bo obravnaval prejete predloge in komentarje ter pripravil odziv nanje?
- Ali smo pripravili načrt spremljanja in vrednotenja procesa, ki omogoča sprotno vrednotenje in odziv na ugotovitve?

KORAKI NAČRTOVANJA, IZVEDBE IN VREDNOTENJA VKLJUČEVANJA JAVNOSTI

Jasno in natančno opredeljeni cilji so tudi pri vključevanju javnosti temelj celotnega načrtovanja in s tem predpogoj za uspeh. Od njih je namreč odvisno, s kom se bomo posvetovali, kot tudi, kako se bomo posvetovali. Splošni cilj vključevanja javnosti je pri vseh predpisih seveda enak in sovпада z obćim ciljem priprave predpisov: dobiti kakovostne in dobro pretehtane rešitve, ki bodo uživale široko javno podporo in jih bo mogoče učinkovito implementirati.

Konkretnih, operativnih ciljev pa je pri pripravi vsakega predpisa več in se razlikujejo od faze do faze. Lahko da smo v pripravljalni fazi, ko šele ugotavljamo potrebe terena in analiziramo učinkovitost obstojećih politik in predpisov. V tej fazi bo naš operativni cilj pridobiti čim več informacij o dejanskem stanju in zbrati različne predloge za njegovo izboljšavo. Če pa smo že v fazi osnutka predpisa in imamo torej njegovo besedilo že pripravljeno in so rešitve že konkretizirane in operacionalizirane, pa bomo verjetno s posvetovanjem predvsem želeli preveriti njihovo ustreznost in družbeno soglasje glede njih.

Nekateri najpogostejši cilji za posamezne faze so:

1. Pripravljalna faza:

- pridobiti informacije o učinkovitosti obstojećih rešitev, težavah v praksi, razlogih za težave in njihovih posledicah,
- pridobiti predloge rešitev za težave, ki jih je javnost prepoznala.

2. Priprava delovnega gradiva:

- vključiti javnost v oblikovanje glavnih prioritet predpisa,
- pridobiti stališče javnosti o alternativnih rešitvah,
- pridobiti informacije o potencialnih učinkih posameznih rešitev.

3. Priprava osnutka predpisa:

- vključiti ključne deležnike v oblikovanje besedila predpisa,
- preveriti celovitost, zadostnost in konsistentnost besedila oz. predvidenih rešitev,
- preveriti podporo predlaganim rešitvam in identificirati možne konfliktne vsebine.

4. Priprava končnega predloga predpisa:

- vključiti ključne deležnike v oblikovanje končne verzije predpisa,
- zagotoviti večjo družbeno sprejemljivost in javno podporo predpisu,

5. Spremljanje in vrednotenje predpisa:

- zagotoviti, da ključni deležniki stalno spremljajo izvajanje predpisa.

KORISTNI NASVETI

Jasno opredeljen cilj pomaga doseći boljše rezultate. Javnost se bo odzvala hitreje in bolj proaktivno, če bo vedela, kaj se od nje pričakuje in kakšen je lahko njen vpliv na oblikovanje odločitev.

KLJUČNA VPRAŠANJA

- Kaj želimo z vključevanjem javnosti doseći?
- O katerih vprašanjih/vidikih se želimo z javnostjo/mi posvetovati? V katerih fazah?

2

Identifikacija deležnikov

Deležniki predpisa 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. Vendar pa niso vsi deležniki v vseh fazah priprave predpisa enako relevantni. S kom se bomo posvetovali v posameznih fazah, je namreč v prvi vrsti odvisno od ciljev, ki smo si jih zanje predhodno postavili.

V pripravljalni fazi, ko šele analiziramo področje urejanja in ugotavljamo, ali so spremembe sploh potrebne in v katero smer naj bi šle, je najbolje vključiti kar najširši krog deležnikov, saj bomo lahko le tako zbrali dovolj informacij. Deležniki pripravljalne faze bodo torej (vsaj): uporabniki predpisa oz. tisti, na katere neposredno vpliva, njegovi izvajalci in stroka. V najzgodnejšo fazo jih ni treba vključiti samo zato, ker so dragocen vir informacij, ampak tudi zato, ker bodo potencialno slabim rešitvam kasneje najbolj ostro in glasno nasprotovali.

V fazi priprave osnutka predpisa, ko rešitve konkretiziramo, operacionaliziramo in oblikujemo v zakonsko besedilo, bomo krog deležnikov najverjetneje smiselno zožili. Sodelovali bomo predvsem s strokovnjaki in predstavniki raznih predstavniških organizacij.

Zopet pa ga bomo razširili, ko bo pripravljen osnutek predpisa. Ker želimo takrat praviloma preveriti celovitost, zadostnost in konsistentnost predlaganih rešitev oz. zakonskega besedila, identificirati možne konfliktne vsebine in predlogu zagotoviti čim širšo podporo in legitimnost, se je o njem smiselno posvetovati s kar najširšim krogom deležnikov in javnostjo nasploh. Zato je to tudi čas, ko je o novem predpisu treba opraviti od 30 do 60-dnevno javno razpravo.

Osnovno pravilo za identifikacijo deležnikov torej je, da pokrijemo vsakega od zastavljenih ciljev. Glede na to, da lahko cilje za posamezne faze v veliki meri predvidimo vnaprej, je tudi okvirno identifikacijo deležnikov priporočljivo opraviti že na samem začetku priprave predpisa. Pred vsako nadaljnjo fazo jo nato samo še osvežimo in poglobimo.

Identifikacija mora biti široka. Ne ustavimo se le pri »običajnih osumljencih«, torej pri tistih, s katerimi smo v preteklosti že sodelovali ali so najbolj glasni, temveč resnično premislimo, na koga vse bo nova rešitev vplivala in kdo vse nam je zaradi svojih (strokovnih) znanj in izkušenj lahko v pomoč pri njenem oblikovanju.

Različne skupine deležnikov:

- državljani - »uporabniki« predpisa oz. storitve (splošna javnost, neorganizirani posamezniki itd.),
- gospodarski subjekti in njihova združenja,
- civilnodružbene organizacije, kot so nevladne organizacije, sindikati, strokovna združenja, zasebne raziskovalne institucije, verske skupnosti ipd. Pri tem ne pozabimo na organizacije, ki zastopajo posebne skupine prebivalcev, kot so invalidi, predstavniki etičnih manjšin, mladi ali starejši, prebivalci oddaljenih, težko dostopnih območij ipd.,
- javne institucije (druga ministrstva, občine, agencije, fakultete, raziskovalni zavodi, organi v sestavi ...).

Za načrtovanje procesa je pomembno predvideti tudi, kakšno stališče lahko pričakujemo od posameznega deležnika (strinjanje, nasprotovanje, nevtralnost), saj je izbira orodij in metod vključevanja odvisna tudi od tega. Potencialni »nasprotniki« namreč praviloma terjajo kompleksnejši pristop kot »podporniki«.

Pri deležnikih premislimo tudi njihove značilnosti in potrebe. Vsi ne razpolagajo z enako časa, kadrov in veščin, niso enako mobilni niti zainteresirani niti močni oz. vplivni itd., kar bo treba upoštevati pri izbiri orodij in metod, ki jih bomo uporabili pri posvetovanju z njimi.

Če o kakšnih na novo identificiranih deležnikih nimamo dovolj informacij, jih je o njihovih lastnostih in potrebah priporočljivo neposredno povprašati.

Seznime sodelujočih deležnikov je po vsakem končanem posvetovanju priporočljivo shraniti in uporabiti v prihodnjih posvetovanjih o podobnih temah in predpisih.

KORISTNI NASVETI

- *Identifikacija deležnikov naj bo čim širša, saj je do dobre rešitve mogoče priti le s premislekom čim širšega spektra stališč, od skrajno pozitivnih do skrajno negativnih.*
- *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.*
- *Vzemimo si čas in poskusimo identificirati tudi tiste deležnike, ki so manj vidni oz. z njimi še nimamo stikov.*
- *Pri identifikaciji deležnikov so nam lahko v pomoč različne podporne organizacije in združenja (npr. gospodarske zbornice, mreže nevladnih organizacij itd.).*
- *Bodimo pozorni na reprezentativnost (npr. pri sindikatih) in upoštevajmo, da morajo biti deležniki avtonomni pri izbiri svojih predstavnikov (nevladne organizacije recimo poznajo demokratičen postopek imenovanja svojih predstavnikov).*



KLJUČNA VPRAŠANJA

- *Kdo bo ali bi lahko bil prizadet (pozitivno ali negativno) in kdo so njegovi morebitni predstavniki?*
- *Kdo vse nam lahko s svojimi znanji in izkušnjami pomembno pomaga pri oblikovanju rešitev?*
- *Kdo bi se lahko angažiral proti predlogu ali za predlog?*



Matrica - Identifikacija deležnikov

Identifikacija deležnikov			
Deležniki <i>(vsakega deležnika navedite v svojo vrstico)</i>	Pričakovano stališče <i>(vstavite ustrezno oznako: P - podpora, N - nasprotovanje, O - nevtralnost)</i>	Vpliv deležnika <i>(vstavite ustrezno oznako: M - majhen, V - velik)</i>	Značilnosti in posebne potrebe deležnikov <i>(navedite značilnosti deležnikov, ki lahko vplivajo na izbiro orodij in metod posvetovanja z njimi)</i>
Civilnodružbene organizacije <i>(ne pozabite na organizacije, ki zastopajo posebne skupine prebivalcev)</i>			
Gospodarski subjekti in njihova združenja			
Javne institucije			
Državljeni <i>(»uporabniki« predpisa: splošna javnost, neorganizirani posamezniki ...)</i>			

»Zagotavljanje legitimnosti sprejetih odločitev in zmanjševanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev predstavlja izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje politik na posameznem področju. Javnosti je treba omogočiti trajno sodelovanje, in sicer s prejetjem predlogov in mnenj za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja ter s predstavitvijo predlogov ureditve v postopku priprave in sprejemanja predpisa. Sodelovanje javnosti je lahko spontano, ki izhaja iz interesa posameznika, ali pa organizirano s pozivom ciljnim skupinam in strokovnjakom. Ob tem je treba upoštevati, da imajo določene interesne organizacije s posebnimi predpisi oziroma dogovori opredeljeno vlogo v postopkih priprave predpisov.«



(Resolucija o normativni dejavnosti)

3

Izbor metod in orodij vključevanja

Pri izbiri orodij in metod posvetovanj nas morajo voditi postavljeni cilji in deležniki. Ker so od faze do faze različni, bodo tudi uporabljene metode različne. Univerzalne metode, ki bi dosegla ali ustrezala vsem deležnikom in s katero bi lahko odgovorili na vsa vprašanja, namreč ni. Čeprav bo potrebnega več časa in priprav, je zato priporočljivo, da kombiniramo različne metode, saj bomo tako dobili boljše rezultate.

Preden izberemo pravo, različne metode in njihovo uporabnost skrbno pretehtajmo.* Vodi naj nas vprašanje: S kakšno metodo oz. njihovo kombinacijo bomo najlažje dosegli posamezen cilj posvetovanja in pridobili odzive identificiranih deležnikov?

Pri izbiri ustreznih metod in njihovih kombinacij nam lahko pomaga spodnja shema:



KORISTNI NASVETI

Univerzalna metoda ne obstaja. Zato je pri njeni izbiri modro upoštevati čas, sredstva in deležnike. Nekaterim so ljubša spletna orodja, spet drugi se raje srečujejo v živo.

KLJUČNA VPRAŠANJA

- Ali so izbrana orodja in metode primerne za dosego zastavljenih ciljev in bomo z njimi dobili odgovore na naša vprašanja?
- Ali upoštevajo lastnosti in potrebe posameznih deležnikov?
- Bomo z njimi dosegli njihov dober odziv?

* Kratak opis nekaterih metod z napotki, kdaj jih je smotrno uporabiti in kdaj ne, najdete v Prilogi.

Široko informiranje je ključnega pomena za izvedbo kredibilnega vključevanja javnosti. Obveščanje naj bo zato pravočasno in razumljivo. Obsegati mora tako vsebinske informacije o predpisu, ki se pripravlja, kot tudi informacije o možnostih sodelovanja v postopku njegove priprave.

Preden začnemo obveščati moramo:

- pripraviti ustrezna gradiva (npr. strokovne podlage, ocena stanja, vprašanja, na katera želimo odgovore, predlog predpisa ...),
- izdelati urnik, kdaj potrebujemo določeno informacijo v procesu,
- določiti obliko posameznih informacij (npr. povzetek, grafični prikaz, predstavitev),
- določiti kanale za posredovanje informacij (tiskana gradiva, objava na spletu), ki so prilagojeni posameznim deležnikom.

Informacije in gradiva se od faze do faze razlikujejo. V pripravljalni fazi bomo najverjetneje lahko obveščali samo o tem, kateri predpis se pripravlja, katere cilje in vprašanja smo si zastavili za posvetovanje in kako bo to predvidoma potekalo. V nadaljevalnih fazah bo gradiv vedno več (analize, osnutki predpisa, odzivna poročila ...) in pomembno je, da so javnosti ne samo dostopna, ampak da je o njih tudi aktivno obveščena.

Najpogostejše vrste gradiv in informacij:

- procesni načrt posvetovanja,
- nabor vprašanj za posvetovanje,
- strokovne podlage in analize,
- besedilo predpisa,
- povzetek vsebine predpisa s ključnimi cilji in rešitvami,
- predstavitev,
- vprašalniki,
- avdio-video materiali.

Pomembno: Nikoli ne objavimo samo golega besedila členov osnutka oz. predloga predpisa. Če lahko javnost o razlogih in argumentih za njegove rešitve samo ugiba, ne samo, da se ne bo mogla kakovostno odzvati, ampak se bo kaj hitro tudi ustvaril vtis, da se je pripravljalec odločal arbitrarno in nepremišljeno, se pravi neodgovorno.

Najpogostejši kanali za obveščanje javnosti:

- **Spletna stran** (spletni portal e-demokracija, kjer morajo biti objavljena vsa gradiva, in spletna stran pripravljavca, na kateri je priporočljivo objavljati novice o procesu). Resda so spletne strani široko dostopne, a obenem od javnosti zahtevajo neprestano spremljanje sprememb in novosti. Domet objav na spletnih straneh zato praviloma ni največji.
- **E-obvestila.** Omogočajo hitro in neposredno obveščanje ključnih deležnikov.
- **Strokovna revija.** Omogoča informiranje strokovne javnosti.
- **Oglasi in članki v medijih.** Omogočajo široko obveščanje.
- **Javni dogodki oz. predstavitve.**

KORISTNI NASVETI

- *Gradivo za posvetovanje naj bo vsebinsko jasno in napisano v razumljivem jeziku. Vsebuje naj povzetek in vse podlage, ki so vplivale na njegovo vsebino (analize ipd.). Oblikovano naj bo tako, da omogoča enostaven pregled in posredovanje predlogov (oštevilčene strani, kontaktni podatki).*
- *Identificirane deležnike vnaprej neposredno obvestimo o posameznem koraku vključevanja, vendar obenem ne pozabimo na obveščanje širše javnosti.*
- *Izbiro kanala za obveščanje prilagodimo ciljem procesa in identificiranim deležnikom.*



KLJUČNA VPRAŠANJA

- *Katere informacije javnost potrebuje, da se bo lahko kakovostno odzvala?*
- *Ali smo zagotovili pravočasno obveščeno javnosti?*
- *Ali smo določili gradiva, ki jih bomo objavili in posredovali deležnikom?*
- *Ali smo izbrali dovolj raznovrstne kanale za obveščanje, da bomo dosegli vse deležnike?*

Matrica - Cilji vključevanja javnosti, identifikacija deležnikov, izbor metod za vključevanje javnosti, informacije in gradiva za vključevanje javnosti

Matrica se lahko izpolni le za izbrane faze priprave predpisa ali vse faze hkrati.

Cilji vključevanja javnosti, identifikacija deležnikov, izbor metod za vključevanje javnosti, informacije in gradiva za vključevanje javnosti							
Predmet posvetovanja <i>(vnesite predmet posvetovanja, npr. ime predpisa ali politike)</i>							
Odgovorna oseba ali oddelek <i>(vnesite odgovorno osebo/oddelek za izvedbo posvetovanja)</i>							
Faze priprave predpisa	Pripravljalna faza	Delovno gradivo predpisa	Osnutek predpisa	Predlog predpisa	Izvajanje predpisa	Spremljanje in vrednotenje predpisa	Pripravljalna faza
Cilji posvetovanja <i>(navedite konkretne cilje v posamezni fazi)</i>							
Vprašanja za posvetovanje <i>(Navedite vprašanja, na katera želite, da javnost v izbrani fazi odgovori. Vprašanja postavite glede na postavljene cilje procesa.)</i>							

Faze priprave predpisa	Pripravljalna faza	Delovno gradivo predpisa	Osnutek predpisa	Predlog predpisa	Izvajanje predpisa	Spremljanje in vrednotenje predpisa	Pripravljalna faza
<p>Deležniki (Navedite deležnike, ki jih boste vključili v posamezno fazo. Deležnike izberite glede na to, kdo vam lahko odgovori na postavljena vprašanja.)</p>							
<p>Metode (Navedite metode, ki jih boste uporabili v posamezni fazi. Pri tem upoštevajte cilje in vprašanja ter lastnosti in potrebe identificiranih deležnikov. Označite, katero metodo boste uporabili za katere deležnike.)</p>							
<p>Informacije in gradiva (Navedite informacije in gradiva, ki jih boste v posamezni fazi pripravili za celovito informiranje javnosti.)</p>							
<p>Kanali za informiranje javnosti (Navedite kanale obveščanja, ki jih boste uporabili v posamezni fazi. Označite, katere boste uporabili za katere deležnike.)</p>							

Analiza tveganja

Ko identificiramo cilje procesa, njegove deležnike in metode za njihovo vključevanje, je čas, da premislimo, kaj lahko gre pri izvedbi procesa narobe (potencialna tveganja) in kolikšna je verjetnost za to. Z dobro opredeljenimi tveganji in vnaprej, že v fazi načrtovanja predvidenimi rešitvami in prilagoditvami lahko nevarnost tveganj namreč močno zmanjšamo. Po opravljeni analizi tveganj premislimo tudi, ali ne bi morda v katerem od prejšnjih korakov načrtovanja kakorkoli spremenili.

Terminski načrt

Da bi dobili čim več relevantnih odzivov, mora biti javnost vključena čim prej in kontinuirano. Na voljo mora imeti tudi dovolj časa za pripravo in posredovanje svojih komentarjev in predlogov. Časovno načrtovanje procesa je zato ključno za njegovo uspešnost. Koliko časa bomo potrebovali zanj, je odvisno od ciljev, števila in značilnosti identificiranih deležnikov in izbranih metod. Časovno načrtovanje je odvisno tudi od virov, ki jih imamo na voljo. Če bomo v izvedbo procesa vključili kakšnega zunanje strokovnjaka (npr. moderatorja), moramo pri načrtovanju upoštevati tudi čas za njegovo pripravo.

Načrtovanje potrebnih virov

Pomembno je, da ne podcenjujemo virov – človeških, finančnih in materialnih, ki so potrebni za izvedbo procesa. To pravzaprav velja za obe strani, tako za pripravljalca predpisa kot za javnost. Vsak korak (načrtovanje in izvedba procesa, vključitev zunanjih strokovnjakov, analiza prejetih komentarjev, priprava odziva, vrednotenje procesa) zahteva določen čas in trud. Količina virov, ki jih investiramo, naj bo sorazmerna s predmetom posvetovanja oz. njegovo zahtevnostjo.

KORISTNI NASVETI

- *Pri opredelitvi tveganj premislimo, kaj lahko gre narobe pri vsakem posameznem koraku. Opredeljena tveganja upoštevajmo pri načrtovanju.*
- *Načrtujmo ključne dogodke procesa in identificirajmo glavne naloge ter potrebne kadre za njihovo izvedbo.*
- *Pri določitvi primerne časa upoštevajmo medsebojno odvisnost posameznih nalog. Pustimo si dovolj časa za pripravo in nekaj rezervnega časa za ukrepanje v primeru, da so potrebne spremembe.*

KLJUČNA VPRAŠANJA

- *Ali smo deležnikom zagotovili dovolj časa za kakovosten odziv (seznanitev z gradivi, pripravo komentarjev)?*
- *Ali so predvideni posvetovalni dogodki usklajeni z urniki zunanjih in notranjih sodelavcev?*
- *Ali so dogodki načrtovani v dopoldanskem ali popoldanskem času, saj se jih vsi deležniki ne morejo udeležiti kadarkoli?*
- *Ali so ključni dogodki načrtovani tako, da ne sovpadajo s prazniki/počitnicami?*
- *Ali smo med dogodki pustili dovolj časa za spremljanje in vrednotenje procesa?*
- *Ali imamo dovolj časa za pripravo in posredovanje odzivov na prejete komentarje in predloge?*

Matrica - Analiza tveganj, terminski načrt in viri

Tveganja in ukrepi za zmanjšanje tveganj	Potencialno tveganje <i>(navedite, kaj lahko gre narobe)</i>	Ukrepi za zmanjšanje tveganja <i>(navedite ukrepe za zmanjšanje tveganja)</i>

Terminski in finančni načrt aktivnosti															
Aktivnosti <i>(pod vsako izmed naštetih glavnih aktivnosti naštejete glavne korake oz. metode za njihovo izvedbo)</i>	Časovni okvir <i>(Označite začetek in skrajni rok izvedbe. Kot časovno enoto določite dan, teden ali mesec – odvisno od dolžine procesa.)</i>												Nosilec <i>(navedite nosilca aktivnosti)</i>	Potrebni viri <i>(opredelite potrebne kadrovske (K), finančne (F) in materialne (M) vire za izvedbo aktivnosti)</i>	
Informiranje deležnikov															K: F: M:
<i>npr. objava naznanila o začetku priprave akta</i>															K: F: M:
<i>npr. objava vabila na delavnico</i>															K: F: M:
Vključevanje javnosti															K: F: M:
<i>npr. Izbira moderatorja za javni posvet</i>															K: F: M:
<i>npr. Priprava vabila na javni posvet</i>															K: F: M:

O zbiranju in obravnavi prejetih komentarjev in predlogov je dobro razmišljati že pri načrtovanju procesa. Pri tem je izredno pomembna sledljivost procesa. Zagotoviti moramo, da so vsi prejeti komentarji ustrezno evidentirani in obravnavani. Razmisliti velja tudi o njihovi javni objavi, če ne v celoti, pa vsaj v povzetkih. Samo tako se je namreč mogoče izogniti morebitnim očitkom o privilegirani obravnavi samo določenih predlogov oz. privilegiranem dostopu nekaterih interesnih skupin in njihovem prevladujočem vplivu na končno odločitev.

Način evidentiranja prejetih komentarjev je odvisen od metode vključevanja. V primeru pisnega posvetovanja je evidentiranje relativno preprosto. Tudi na posvetih, delavnicah in drugih dogodkih moramo predloge skrbno evidentirati in zbrati v poročilu, ki je skupaj z ostalimi komentarji predmet nadaljnje obravnave.

Odzive analizirajmo kar se da hitro. Na kakšen način jih bomo analizirali, je odvisno od izbrane metode vključevanja (npr. če bo posvetovanje odprto, bomo najbrž dobili več splošnejših odzivov, če pa bomo postavili konkretna vprašanja, bomo prejeli konkretnejše odgovore).

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.

KORISTNI NASVETI

Ne glede na izbrano metodo analiziranja odzivov je priporočljivo izvesti naslednje korake:

- vzdržujemo celovite in pravilne evidence prejetih odzivov,
- določimo metodologijo za analiziranje odzivov,
- odzive razporedimo tako, da si bomo lahko ustvarili sliko o sodelujočih in izpostavljenih zadevah. To nam bo pomagalo pri identifikaciji skupnih in nasprotujočih si stališč,
- preverimo najpogosteje izpostavljene izzive. Ali lahko vplivajo na vsebino in celoten proces?
- premislimo, ali je treba izvesti še en krog posvetovanja.

KLJUČNA VPRAŠANJA

- Ali smo metode za evidentiranje in analiziranje odzivov vključili v procesni načrt?
- Ali smo zagotovili enakopravno obravnavo vseh prejetih komentarjev in predlogov?
- Ali smo premislili, če za analiziranje odzivov morda potrebujemo pomoč zunanjega strokovnjaka?
- Ali je glede na prejete odzive potrebno dodatno ali bolj poglobljeno posvetovanje?

Matrica - Zbiranje in obravnava mnenj in predlogov

Zbiranje in obravnava mnenj in predlogov			
Metoda vključevanja javnosti	Način evidentiranja prejetih predlogov in mnenj <i>(Navedite način, na katerega boste ob izvedbi posamezne metode, predloge in mnenja evidentirali, npr. poročilo o dogodku, zapisnik sestanka, poročilo o posvetovanju, poročilo o prejetih pripombah ipd.)</i>	Odgovorna oseba za evidentiranje prejetih predlogov in mnenj	Odgovorna oseba/organ za obravnavo prejetih predlogov in mnenj

7

Priprava in objava odziva na prejeta mnenja in predloge

Izkušnje kažejo, da je legitimnost sprejetih odločitev v očeh javnosti pogosto odvisna od transparentnosti njihove priprave in kakovosti pripravljavčevega odziva na prejete predloge in komentarje. Transparentnost najlažje zagotovimo z javno objavo prispelih pripomb. S pripravo in objavo vsebinskega odziva nanje pa dokažemo, da je bil o njih opravljen ustrezen razmislek. Tako se izognemo temu, da bi javnost dobila občutek, da je bil proces le navidezen, kar neizogibno vodi k nezaupanju in težji implementaciji sprejetih odločitev.

Pri pripravi odzivnega poročila je ob navedbi vseh sodelujočih in povzetku njihovih predlogov zelo pomembno, da navedemo konkretne razloge, zakaj je nek predlog bodisi bil bodisi ni bil upoštevan. Takšna obrazložitev po eni strani zagotavlja razmislek o predlogu, po drugi strani pa tudi dokazuje, da je bil resnično opravljen. Na ta način lahko priprava obrazložitev predlagane rešitve osvetli v povsem novi luči in v toliko tudi pomaga pri pripravi boljšega predpisa.

Premislimo tudi, na kakšen način bomo odzivno poročilo objavili. Način objave oz. distribucije poročila je odvisen od izbranih metod vključevanja javnosti, v vsakem primeru pa ga mora pripravljavec objaviti na tak način, da bo omogočil aktivno obveščenost vseh sodelujočih deležnikov. Objaviti ga je potrebno tudi na spletnem portalu e-demokracija.

Odzivno poročilo lahko objavimo ob koncu procesa, posebej priporočljivo pa je, da objavimo tudi vmesna odzivna poročila po izvedbi posameznih korakov in metod. Po končanem posvetovanju o osnutku predpisa je smiselno objaviti tudi končno besedilo predpisa, ki je bilo posredovano v sprejem.

KORISTNI NASVETI

- *Obrazložitve naj bodo jasne in konkretne.*
- *Odzivno poročilo naj vsebuje tudi kratek povzetek najpogostejših komentarjev.*
- *Odzivno poročilo naj vsebuje kontaktne podatke odgovorne osebe.*
- *Da bi ugotovitve čim bolj razširili, lahko za predstavitev odzivnega poročila organiziramo poseben dogodek.*



KLJUČNA VPRAŠANJA

- *Ali smo pripravo in objavo odzivnega poročila vključili v procesni načrt?*
- *Ali smo določili odgovorno osebo za pripravo odzivnega poročila?*
- *Ali smo določili načine distribucije odzivnega poročila?*
- *Ali smo pri pripravi odzivnega poročila upoštevali zakonodajo o varstvu osebnih podatkov?*



Matrica - Priprava in objava odziva na prejeta mnenja in predloge

Odzivno poročilo				
Splošne informacije				
Naziv predpisa <i>(navedite naziv predpisa, na katerega se odzivno poročilo nanaša)</i>				
Odgovorna oseba za pripravo predpisa <i>(navedite odgovorno osebo pri pripravljalcu predpisa)</i>				
Člani delovne skupine <i>(če je predlog oblikovala delovna skupina, navedite njene člane)</i>				
Načini objave predloga predpisa <i>(navedite, kje je bil predlog predpisa objavljen)</i>				
Metode za vključevanje javnosti <i>(navedite, katere metode za vključevanje javnosti ste izvedli)</i>				
Seznam sodelujočih <i>(navedite, kdo je poslal komentarje na predlog predpisa)</i>		Seznam fizičnih oseb, ki so podale komentarje: Seznam pravnih oseb, ki so podale komentarje: Število tistih, ki so želeli ostati anonimni:		
Način objave odzivnega poročila <i>(navedite vse načine distribucije odzivnega poročila)</i>				
Stroški izvedenega procesa vključevanja javnosti <i>(navedite skupne stroške celotnega procesa, vključno s stroški notranjih človeških virov)</i>				
Prejeti komentarji in odziv nanje*				
Zaporedna številka prejetega komentarja	Naziv udeleženca (posameznik, organizacija)	Člen, na katerega se komentar nanaša	Besedilo kometarja/predloga (oz. povzetek, če je obsežen)	Obrazložitev sprejetja/zavrnitve komentarja/predloga

* Oblika se smiselno prilagodi glede na predmet posvetovanja.

8

Spremljanje izvajanja procesa

Izvajanje procesa spremljamo z namenom, da ugotovimo stanje izvedbe procesa, identificiramo odstopanja in jih odpravimo. Sprotno spremljanje je pomemben korak, ki nam omogoča, da sproti reagiramo na morebitna odstopanja in nepredvidene dogodke (tveganja). Izvajanje spremljamo z vidika procesa – ali so bile aktivnosti izvedene v predvidenem časovnem in finančnem okvirju, in z vidika kakovosti – kako so bile aktivnosti izvedene in ali z njimi dosegamo cilje, ki smo si jih zastavili. Zato je pomembno, da ob načrtovanju procesa določimo tudi primerne kazalnike (nekateri so ponujeni v pripadajoči matrici).

Predpogoji za spremljanje:

- dober procesni načrt,
- dobra strategija sprotnega pridobivanja podatkov,
- stalno zbiranje potrebnih podatkov,
- analiza podatkov v primernih trenutkih.

Kot orodja za spremljanje lahko uporabimo:

- **anketni vprašalnik**, s katerim pridobimo mnenje udeležencev o izvedenih dogodkih oz. metodah vključevanja,
- **listo prisotnosti**, s katero spremljamo število udeležencev na posameznih dogodkih,
- **zapisovanje prispevkov udeležencev**, ki nam omogoča celovito spremljanje vsebin, predlogov in mnenj,
- **poročilo o dogodku**, s katerim pravočasno dobimo celovito informacijo o dogodku,
- **srečanja koordinacijske skupine**, odgovorne za izvedbo procesa, ki omogočajo sprotno evalviranje in prilagajanje procesa.

KORISTNI NASVETI

- *Za hitro odzivanje na nepredvidene dogodke je treba izvajanje procesa spremljati neprestano.*
- *Spremljanje je »živ proces«, zato ga sproti prilagajamo glede na potrebe in ugotovitve.*



KLJUČNA VPRAŠANJA

- *Ali smo metode za spremljanje vključili v procesni načrt?*
- *Ali smo določili kazalnike, po katerih bomo spremljali uspešnost izvajanja procesa?*
- *Ali smo določili vire, orodja in načine zbiranja podatkov?*
- *Ali so bile aktivnosti izvedene v predvidenih rokih in znotraj zastavljenega finančnega okvirja?*
- *Ali so izvedene aktivnosti dosegle pričakovane rezultate?*



Matrica - Spremljanje izvajanja procesa

Kazalniki in metode za spremljanje procesa				
Okvir procesa		Ustreznost	Ukrepi za izboljšanje <i>(navedite ukrepe za izboljšanje)</i>	
Ali so bile aktivnosti izvedene znotraj predvidenih rokov?		<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne		
Ali so bile aktivnosti izvedene s predvidenimi finančnimi sredstvi?		<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne		
Ali so bile aktivnosti izvedene s predvidenimi človeškimi viri?		<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne		
Kvantitativni kazalniki				
Kvantitativni kazalniki <i>(določite kazalnike spremljanja)</i>	Predvidena vrednost <i>(določite vrednost kazalnikov)</i>	Dosežena vrednost <i>(vpišite vrednost ob spremljanju)</i>	Ustreznost	Ukrepi za izboljšanje <i>(navedite ukrepe za izboljšanje, če doseganje kazalnikov ni ustrezno)</i>
<input type="checkbox"/> število metod vključevanja			<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne	
<input type="checkbox"/> število vključenih deležnikov			<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne	
<input type="checkbox"/> število udeležencev			<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne	
<input type="checkbox"/> število prejetih predlogov			<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne	
<input type="checkbox"/> drugo:			<input type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne	
Izbrane metode za merjenje kvantitativnih kazalnikov				
<input type="checkbox"/> liste prisotnosti <input type="checkbox"/> poročila o izvedenih aktivnosti (npr. poročilo o javnem posvetu) <input type="checkbox"/> poročilo o vključevanju javnosti <input type="checkbox"/> evidenca prejetih predlogov <input type="checkbox"/> drugo:				
Kvalitativni kazalniki				
Kvalitativni kazalniki <i>(izberite kazalnike spremljanja – pri določitvi upoštevajte tudi opredeljene cilje procesa)</i>	Opažanja <i>(vpišite vaše ugotovitve)</i>		Ukrepi za izboljšanje <i>(navedite ukrepe za izboljšanje)</i>	
<input type="checkbox"/> kakovost metod vključevanja <input type="checkbox"/> izpolnitev pričakovanj udeležencev <input type="checkbox"/> kakovost prejetih predlogov in pripomb <input type="checkbox"/> kazalniki glede na cilje procesa				
Izbrane metode za merjenje kvalitativnih kazalnikov				
<input type="checkbox"/> anketni vprašalnik <input type="checkbox"/> neformalni razgovori z udeleženci aktivnosti <input type="checkbox"/> zapisovanje prispevkov / mnenj udeležencev <input type="checkbox"/> poročila o izvedenih aktivnosti <input type="checkbox"/> razprava na srečanjih koordinacijskega telesa <input type="checkbox"/> O drugo:				

»Vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, skratka dobri predpisi, so samo eden, vendar pa hkrati nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države kot pravne države. Kakovost predpisa je v prvi vrsti odvisna od njegove vsebine, od tega, ali predpis normira prava vprašanja, ali država (ali drug normodajalec) s predpisovanjem in prepovedovanjem različnih ravnanj uspešno usmerja družbeni razvoj in določa pravila poštenega in pravičnega sožitja med ljudmi, ne da bi jim postavljala nepotrebne zahteve in povzročila nepotrebne težave pri njihovem vsakdanjem življenju in delu. Predpisi ustvarjajo pravno okolje za mirno reševanje nasprotij, ki jih prinašajo različni interesi v družbi. Jasen in konsistenten pravni red države je pogoj za njeno dobro delovanje, državljanom razumljivi, brez težav izvršljivi in čim bolj trajni predpisi pa krepijo zaupanje v pravni red in zagotavljajo spoštovanje in varstvo človekovih pravic in svoboščin.«

(Resolucija o normativni dejavnosti)



Z vrednotenjem procesa dobimo dragocene informacije, ali smo dosegli zastavljene cilje in dosegli prave deležnike. Vrednotenje je pomembno tudi za krepitev lastnih kapacitet, saj lahko ugotovimo, kaj deluje in kaj ne, kar nam omogoča, da razvijemo nove pristope in napak v prihodnosti več ne ponavljamo. Vrednotenje tudi povečuje kredibilnost procesa, saj izpričuje, da ga jemljemo resno in smo se pripravljene učiti na napakah. Koristno je lahko tudi za kolege iz drugih oddelkov in ministrstev, zato ga je smiselno deliti in tudi na tak način izmenjevati izkušnje.

Vrednotenje se torej izvaja iz dveh razlogov: da izmerimo dosežke in identificiramo priložnosti za izboljšanje. Zato 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?).

(Nekateri najpogostejši kriteriji za oceno uspešnosti procesa so ponujeni v pripadajoči matrici.)

Obseg vrednotenja je odvisen predvsem od predmeta posvetovanja. V vsakem primeru pa je zelo pomembno, da vrednotenje vključimo že v procesni načrt in zanj zagotovimo ustrezne vire. Vrednotenje se izvaja na podlagi spremljanja procesa in poteka sproti oz. ves čas izvajanja procesa. Če vrednotenje izvedemo šele, ko je proces končan, lahko izgubimo pomembne informacije oz. zamudimo kakšno priložnost za izboljšanje procesa.

KORISTNI NASVETI

- *Proces vrednotimo sproti in sproti identificirajmo priložnosti za izboljšanje.*
- *Na koncu procesa opravimo celovito vrednotenje in ugotovitve delimo s svojimi kolegi, saj bomo tako prispevali k izboljšanju izvajanja vključevanja javnosti.*



KLJUČNA VPRAŠANJA

- *Ali smo določili kazalnike za vrednotenje?*
- *Ali smo v terminskem načrtu predvideli dovolj časa za vrednotenje?*
- *Ali imamo dovolj strokovnega znanja za izvedbo vrednotenja?*



Matrica - Vrednotenje procesa

Izbrani kazalniki za vrednotenje procesa		
Kazalnik	Predvideno <i>(navedite pričakovanja pred pričetkom procesa – vir: procesni načrt)</i>	Doseženo <i>(da/ne; če ne, zakaj ne)</i>
<input type="checkbox"/> Doseganje ciljev procesa <i>(Ali so bili cilji procesa doseženi?)</i>		
	Ugotovitve in komentarji <i>(navedite ugotovitve in komentarje v smislu napotkov za prihodnje procese vključevanja javnosti)</i>	
<input type="checkbox"/> Identifikacija deležnikov <i>(Ali so bili identificirani vsi deležniki? Ali je bila analiza deležnikov ustrezna? Ali so imeli vsi možnost enakopravno sodelovati? Ali so bili vsi ustrezno obveščeni o vseh aktivnostih?)</i>		
	Ugotovitve in komentarji <i>(navedite ugotovitve in komentarje v smislu napotkov za prihodnje procese vključevanja javnosti)</i>	
<input type="checkbox"/> Ustreznost metod <i>(Ali so bili deležniki zadovoljni z izbranimi metodami? So metode omogočile njihovo polno participacijo? So metode omogočile pridobitev odgovorov na zastavljena vprašanja?)</i>		
	Ugotovitve in komentarji <i>(navedite ugotovitve in komentarje v smislu napotkov za prihodnje procese vključevanja javnosti)</i>	
<input type="checkbox"/> Transparentnost procesa <i>(So bili deležniki zadovoljni z obveščanjem? So bili deležniki zadovoljni z objavljenimi gradivi in informacijami? So vsi deležniki prejeli posredovane informacije? So bile informacije in gradiva razumljiva?)</i>		
	Ugotovitve in komentarji <i>(navedite ugotovitve in komentarje v smislu napotkov za prihodnje procese vključevanja javnosti)</i>	
<input type="checkbox"/> Zadovoljstvo deležnikov <i>(Ali so se pričakovanja deležnikov uresničila?)</i>		
	Ugotovitve in komentarji <i>(navedite ugotovitve in komentarje v smislu napotkov za prihodnje procese vključevanja javnosti)</i>	
<input type="checkbox"/> Pomen rezultatov <i>(Ste dobili odgovore na zastavljena vprašanja? So prejeti komentarji vplivali na končno odločitev oz. vsebino predpisa? Kakšna je bila dodana vrednost procesa?)</i>		
	Ugotovitve in komentarji <i>(navedite ugotovitve in komentarje v smislu napotkov za prihodnje procese vključevanja javnosti)</i>	

Izbrani kazalniki za vrednotenje procesa		
Kazalnik	Predvideno <i>(navedite pričakovanja pred pričetkom procesa – vir: procesni načrt)</i>	Doseženo <i>(da / ne; če ne, zakaj ne)</i>
<input type="checkbox"/> Analiza procesa <i>(So bile izvedene vse načrtovane aktivnosti? Koliko virov, finančnih, človeških in materialnih, je bilo dejansko porabljenih? Je bil proces stroškovno učinkovit?)</i>		
	Ugotovitve in komentarji <i>(navedite ugotovitve in komentarje v smislu napotkov za prihodnje procese vključevanja javnosti)</i>	
<input type="checkbox"/> Drugo:		
	Ugotovitve in komentarji <i>(navedite ugotovitve in komentarje v smislu napotkov za prihodnje procese vključevanja javnosti)</i>	
Izbrane metode in orodja za vrednotenje <i>(izberite metode in orodja za vrednotenje)</i>		
<input type="checkbox"/> anketni vprašalnik <input type="checkbox"/> neformalni razgovori z udeleženci aktivnosti <input type="checkbox"/> zapisovanje prispevkov/mnenj udeležencev <input type="checkbox"/> poročila o izvedenih aktivnostih <input type="checkbox"/> razprava na srečanjih koordinacijskega telesa <input type="checkbox"/> drugo:		
Kaj je šlo po načrtu? <i>(navedite korake načrta, ki so bili izvedeni, kot je bilo načrtovano)</i>		
Kaj ni šlo po načrtu? <i>(navedite korake načrta, ki so odstopali od načrtovanih)</i>		
Kaj bi prihodnjič naredili drugače? <i>(navedite elemente in korake, ki bi jih v prihodnjem procesu radi spremenili oz. nadgradili)</i>		

Koristno branje

Pri pripravi smernic so nam bili v pomoč:

- **Reaching out, Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies, Irska,**
http://www.taoiseach.ie/eng/Publications/Publications_Archive/Publications_2011/Better_Regulation_Archive.html
- **Better together: improving consultation with the third sector, Združeno kraljestvo,**
<http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/Better-together-interactive-handbook.pdf>
- **Mežnarič, Irma: Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti,**
Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, 2008
- **Resolucija o normativni dejavnosti,**
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAK05516>
- **Poslovnik Vlade RS**
<http://www.pisrs.si?Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL32>

PRILOGA: Najpogostejše metode za vključevanje javnosti

Pisno posvetovanje (papier, splet)

Najpogostejša oblika posvetovanja, pri kateri se javnost pozove, da prebere gradivo in se nanj odzove oz. odgovori na postavljena vprašanja preko elektronske pošte, navadne pošte ali z uporabo spletnih obrazcev in vprašalnikov.

Kdaj jo uporabljati?

- Ko je predlog že pripravljen.
- Ko želimo pridobiti čim širši odziv in zainteresiranim omogočiti, da se odzovejo, ko jim to ustreza (v danem časovnem okvirju).

Kdaj je ne uporabljati?

- Kot edino metodo, če je eden izmed ciljev procesa tudi krepitev odnosov z deležniki.
- Kot edino metodo, ko se želimo posvetovati z marginalnimi skupinami ali skupinami, ki nimajo svojih predstavnikov.
- Kot edino metodo, če kateri izmed identificiranih deležnikov potrebuje več informacij ali večjo podporo, da bi pripravil odziv.

Anketa

Kvantitativna raziskovalna metoda, ki omogoča pridobitev strukturiranih odgovorov na večje število vprašanj.

Kdaj jo uporabljati?

- Ko želimo pridobiti in izmeriti mnenje določene skupine deležnikov.
- Ko želimo od deležnikov dobiti odziv glede alternativnih rešitev.
- Ko iščemo statistično relevantne podatke o pogledih in izkušnjah določene skupine ljudi.

Kdaj je ne uporabljati?

- Kot edino metodo, če je eden izmed ciljev procesa tudi krepitev odnosov z deležniki.
- Ko iščemo informacije, zakaj imajo ljudje takšno stališče, kot ga imajo.

Wiki

Spletno orodje, ki uporabnikom omogoča spreminjanje spletnih dokumentov. Dokument lahko spreminja več uporabnikov istočasno. Sistem zabeleži spremembe v dokumentu na način, da lahko spremljamo, kolikokrat, kdo in kako je dokument spreminjal. Običajno se morajo zainteresirani za sodelovanje registrirati.

Kdaj jo uporabljati?

- Ko želimo dokument oblikovati skupaj z deležniki na relativno hiter in neformalen način, ne da bi organizirali sestance.

-
-
- Ko se želimo posvetovati z deležniki, za katere je verjetno, da se bodo lažje odzvali, ko jim bo to ustrezalo (v danem časovnem okvirju).
 - Ko želimo odziv pridobiti hitro in preprosto.
 - Ko predmet posvetovanja ne zahteva dodatnih informacij in pojasnjevanja.
 - Kot eno izmed metod med daljšim procesom, ki deležnikom omogoča, da sodelujejo v različnih fazah priprave predpisa.

Kdaj je ne uporabljati?

- Ko nimamo časa in sredstev za moderirano spletno razpravo.
- Kot edino metodo, če kateri izmed identificiranih deležnikov potrebuje več informacij ali večjo podporo, da bi pripravil odziv.
- Kot edino metodo, če je eden izmed ciljev procesa tudi krepitev odnosov z deležniki.
- Ko potrebujemo statistično relevantne podatke.

Fokusna skupina

Poglobljen in moderiran razgovor z manjšo skupino deležnikov (običajno sodeluje med 6 do 12 posameznikov). Lahko se izvede kot enkratni dogodek ali kot serija dogodkov. Lahko se izvede tudi serija identičnih fokusnih skupin z različnimi deležniki, ki omogoča primerjavo med stališči različnih skupin.

Kdaj jo uporabljati?

- Ko nas zanima stališče določene skupine deležnikov.
- Ko nas zanima stališče deležnikov, za katere ni verjetno, da se bodo odzvali na pisno posvetovanje.
- Ko bi vključenim deležnikom (ali nam) lahko koristila priložnost, da se srečajo in povežejo.

Kdaj je ne uporabljati?

- Kot edino metodo – fokusne skupine omogočajo samo sodelovanje manjšega števila deležnikov in so v veliki meri vodene s strani pripravljalca.

Orodja e-participacije: spletna oglasna deska, blogi, klepetalnice, forumi

Vse naštet metode spodbujajo zainteresirane, da na spletu objavijo svoja stališča in predloge. Metode so interaktivne, saj omogočajo, da na objavljene odzive odgovorijo moderatorji in drugi sodelujoči.

Kdaj jo uporabljati?

- Ko se želimo posvetovati z deležniki, za katere je verjetno, da se bodo lažje odzvali, ko jim bo to ustrezalo (v danem časovnem okvirju).
- Ko želimo organizirati neformalno razpravo o določenih temah med najbolj zainteresiranimi, ne da bi organizirali sestanek.
- Ko želimo odziv pridobiti hitro in preprosto.
- Ko je neformalnejši pristop primernejši.
- Ko predmet posvetovanja ne zahteva dodatnega pojasnjevanja.

-
-
- Kot eno izmed metod med daljšim procesom, ki deležnikom omogoča, da sodelujejo v različnih fazah priprave predpisa.

Kdaj je ne uporabljati?

- Ko nimate časa in sredstev za moderirano spletno razpravo.
- Kot edino metodo, če kateri od deležnikov nimajo kapacitet ali znanja za spletne prispevke.
- Kot zamenjavo za fizične sestanke.
- Kot edino metodo, če je eden izmed ciljev procesa tudi krepitev odnosov z deležniki.
- Kot edino metodo, če kateri izmed identificiranih deležnikov potrebuje več informacij ali večjo podporo, da bi pripravil odziv.

Panel deležnikov

Redna posvetovanja javnih institucij z večjimi, običajno predstavniškimi, skupinami deležnikov o konkretnih predlogih ali politikah.

Kdaj jo uporabljati?

- Če želi javna institucija vedno imeti na voljo skupino deležnikov, s katerimi razpravlja o svojih načrtih, politikah ali predpisih.
- Ko je zelo verjetno, da bo izvedenih več posvetovanj o isti temi.
- Ko bo posvetovanje teklo daljše časovno obdobje.

Kdaj je ne uporabljati?

- Ko želimo vključiti deležnike, ki imajo zelo malo časa in jih lahko tako velika zaveza odvrne od sodelovanja.
- Če nimamo časa in sredstev za redno srečevanje.

Posvetovalno telo

Telo z manjšim številom članov, ki je vzpostavljeno zato, da podaja predloge, odgovarja na vprašanja, spremlja posvetovalni proces in razvoj ter implementacijo politik. Člani imajo dostop do vseh pomembnih informacij. Lahko je vzpostavljeno ad-hoc (samo za določeno zadevo) ali pa gre za stalno telo, ki obravnava različne zadeve iz delokroga posameznega ministrstva.

Kdaj jo uporabljati?

- V najzgodnejših fazah priprave predloga, da lahko člani podajo svoje mnenje tudi o samem posvetovalnem procesu.
- Ko želimo zgodnji in zelo fokusiran odziv ključnih deležnikov.
- Po izvedenem procesu vključevanja javnosti za spremljanje napredka pri pripravi predpisa.
- Ko bi vključenim deležnikom (ali nam) lahko koristila priložnost, da se srečajo in povežejo.
- Ko nas zanima stališče deležnikov, za katere ni verjetno, da se bodo odzvali na pisno posvetovanje.

Kdaj je ne uporabljati?

- Ko želimo pridobiti stališče širokega kroga posameznikov in organizacij.
 - Ko potrebujemo statistično relevantne podatke.
-

Posvetovalna delavnica in konferenca

Moderirani dogodki, katerih namen je poglobljena razprava o določeni temi. Moderator spodbuja sodelujoče, da poslušajo nasprotna stališča in argumente in posledično morda spremenijo svoje stališče.

Kdaj jo uporabljati?

- Ko je predmet posvetovanja kompleksen in je za tehten odziv potrebno več pojasnjevanja in časa.
- Ko želite izvedeti ne le kakšno je stališče deležnikov, ampak tudi, zakaj imajo takšno stališče.
- Ko odločitev zahteva kompromis med različnimi skupinami.
- Ko bi vključenim deležnikom (ali nam) lahko koristila priložnost, da se srečajo in povežejo.
- Ko nas zanima stališče deležnikov, za katere ni verjetno, da se bodo odzvali na pisno posvetovanje.

Kdaj je ne uporabljati?

- Kot edino metodo posvetovanja, če se kateri od deležnikov dogodka ne morejo udeležiti.



REPUBLIKA
SLOVENIJA

SMERNICE ZA VKLJUČEVANJE DELEŽNIKOV V PRIPRAVO PREDPISOV

Priporočila in obrazci



Avtorji:

Tina Divjak

Goran Forbici

Milena Škrl Marega

Mojca Gregorič

Oblikovanje:

Gregor Fras

Izdalo:

Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije

Ljubljana, 2015