

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO  
**UČINKOVITOST UPORABE ORODIJ INFORMACIJSKE DRUŽBE  
ZA SODELOVANJE JAVNOSTI PRI ODLOČANJU**

Ljubljana, 11. avgust 2006

ZDENKA ULAGA

## **IZJAVA**

Študentka Zdenka Ulaga izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Andreja Kovačiča in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 11. avgusta 2006

Podpis: \_\_\_\_\_

## KAZALO

KAZALO.....	3
1. UVOD.....	1
1.1. CILJ IN NAMEN DIPLOMSKEGA DELA.....	1
2. ODLOČANJE V DEMOKRATIČNI DRUŽBI.....	4
2.1. IDEJA DEMOKRACIJE.....	4
2.2. PREDSTAVNIŠKA DEMOKRACIJA.....	4
2.3. PROBLEMI MODELA PREDSTAVNIŠKE DEMOKRACIJE.....	5
2.4. IDEJA SODELOVANJA JAVNOSTI IN PARTICIPATIVNA DEMOKRACIJA ..	6
2.4.1. Pojem sodelovanja pri odločanju ali participacije.....	6
2.4.2. Participativna demokracija.....	7
2.5. UČINKI POLITIČNO-PRAVNEGA OKOLJA NA GOSPODARSKI RAZVOJ ...	7
2.6. BOLJŠI PREDPISI IN PRESOJA UČINKOV PREDPISOV.....	8
2.7. POZITIVNI UČINKI SODELOVANJA JAVNOSTI PRI ODLOČANJU.....	10
3. SODELOVANJE JAVNOSTI PRI ODLOČANJU.....	11
3.1. ZAINTERESIRANE JAVNOSTI.....	11
3.1.1. Opredelitev zainteresiranih javnosti.....	11
3.1.2. Kako določiti, kdo so zainteresirane javnosti?.....	11
3.1.3. Vključevanje zainteresiranih javnosti v procese odločanja.....	12
3.2. PROCESI ODLOČANJA.....	14
3.2.1. Postopek priprave in sprejemanja predpisov na državni ravni.....	14
3.2.2. Postopek sprejemanja odločitev na lokalni ravni.....	19
3.3. NAČINI SODELOVANJA.....	20
3.3.1 Splošno o načinih sodelovanja zainteresiranih javnosti.....	20
4. PARTICIPACIJA V INFORMACIJSKI DRUŽBI.....	24
4.1. E-PARTICIPACIJA V SLOVENIJI.....	24
4.1.1. E-demokracija na e-upravi.....	24
4.1.2. Možnosti za e-participacijo na spletnih straneh DZ RS in Vlade RS.....	24
4.1.3. Možnosti za e-participacijo na lokalni ravni.....	25
4.1.4. Druge možnosti za e-participacijo.....	25
4.2. VZPOSTAVITEV CELOVITE E-PARTICIPACIJE.....	25
4.2.1. Orodja za vzpostavitev e-participacije.....	27
5. PREDNOSTI UPORABE ORODIJ INFORMACIJSKE DRUŽBE ZA SODELOVANJE JAVNOSTI PRI ODLOČANJU.....	30
5.1. IZHODIŠČA.....	30
5.1.1. Predstavitev projekta priprave nacionalnega programa varstva okolja.....	31
5.1.2. Predstavitev projekta priprave novele Zakona o dostopu do informacij javnega značaja.....	32
5.2. ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI.....	32
5.2.1. Predpostavke izhodišč analize in začetni izračuni stroškov.....	33
5.2.2. Predpostavke in izračuni stroškov e-participacije v primerjavi s klasičnimi načini sodelovanja javnosti pri odločanju.....	35
5.2.3. Koristi klasičnih in elektronskih načinov sodelovanja zainteresiranih javnosti.....	37
5.3. UGOTOVITVE ANALIZE.....	38
6. SKLEP.....	39
LITERATURA.....	40
VIRI.....	41



## **1. UVOD**

Politične odločitve so v vsaki družbi vedno takšne, da imajo velik vpliv na posameznike v njej. Zagotovo je v vsaki družbi kot celoti v interesu, da so te odločitve takšne, da pripomorejo k dobrobiti celotne družbe. Ker pa je družba običajno če ne že izjemno velika, pa vsaj zelo raznolika tvorba, znotraj katere imajo posamezne skupine svoje lastne interese, ki so si pogosto različni, velikokrat pa tudi nasprotujoči, so se že v antiki začela pojavljati razmišljanja, da mora biti pravzaprav ljudstvo tisto, ki odloča. Tako se je v antični Grčiji rodila demokracija.

Danes poznamo veliko različnih družbenih ureditev. Demokracija, ki velja za najbolj napredno med njimi, se je sicer od antičnih časov spremenila, je pa ohranila tisto osnovno idejo – naj bo ljudstvo tisto, ki vlada. Ker pa seveda ni mogoče, da bi prav vsi posamezniki v družbi lahko neposredno sodelovali pri sprejemanju odločitev, in ker predstavniška demokracija, kakršna je večina sodobnih demokracij danes ne zagotavlja, da so pri sprejemanju odločitev enakovredno zastopane različne interesne skupine, kot ugotavljajo različni politologi, se je z namenom, da se ta pomanjkljivost odpravi, začelo uveljavljati tako imenovano sodelovanje javnosti pri odločanju ali participacija, kot to poimenujemo s tujko.

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev je zagotovo eno od najbolj enostavnih orodij, ki omogoča, da v sprejemanje odločitev vključimo predvsem tiste, na katere bodo sprejete odločitve imele največji vpliv. Vključevanje zainteresiranih javnosti se kot smiselno ne kaže le v postopkih odločanja o družbenih vprašanjih, temveč tudi znotraj različnih skupnosti, kakršno je tudi podjetje. Vendar pa se v svoji diplomski nalogi osredotočam predvsem na prvo.

Ker pa živimo v času, ko je informacijsko-komunikacijska tehnologija izjemno razvita in svetovni splet pravzaprav povezuje ves svet, hkrati pa je ta tehnologija vsaj v Sloveniji tudi že splošno dostopna, v svoji diplomski nalogi ugotavljam, kako lahko spletna orodja uporabimo tudi za omogočanje t.i. elektronske participacije ali elektronske participacije, torej sodelovanja javnosti pri določanju s pomočjo informacijsko-komunikacijske tehnologije, predvsem interneta.

### **1.1. CILJ IN NAMEN DIPLOMSKEGA DELA**

Diplomsko delo je nastalo z namenom da prikažem, kakšne so možnosti za vključevanje javnosti v procese odločanja. Ker pa, kot že rečeno živimo v času, ko je informacijsko-komunikacijska tehnologija razvita in vsaj pri nas tudi splošno dostopna, sem v svoji diplomski nalogi skušala prikazati tudi sodobna spletna orodja, ki omogočajo elektronsko

participacijo. Da pa se pri vsem tem ne bi omejila zgolj na teoretične vidike, sem poskušala v svoji diplomski nalogi prikazati tudi praktične vidike.

Kovačič ugotavlja, da »lahko država prihrani do 70 % stroškov, če uvede elektronsko poslovanje v upravi, pri čemer niso upoštevani stroški strank (izguba časa zaradi poti in čakanja v vrsti, stroški poti, nujnost porabe letnega dopusta ipd.)« (Kovačič, 2005, str. 262). Tudi elektronska participacija je del elektronskega poslovanja v upravi. Z namenom da bi ugotovila, ali tudi za sodelovanje javnosti pri odločanju drži, da elektronski načini v primerjavi s klasičnimi prinašajo prihranke, sem z enostavno analizo stroškov in koristi skušala to ugotoviti.

Cilj diplomskega dela pa je ugotoviti, kakšni so stroški in koristi uporabe spletnih orodij za namene vključevanja zainteresiranih javnostih v procese odločanja v primerjavi s klasičnimi načini. V svoji diplomski nalogi namreč postavljam tri temeljne teze. Prva je zagotovo ta, da imajo politično-pravne odločitve vpliv tudi na gospodarski razvoj. Druga teza, ki jo postavljam je, da sodelovanje javnosti pri odločanju prinaša boljše in kvalitetnejše odločitve. Sklepna teza, ki jo postavljam pa je, da je uporaba spletnih orodij stroškovno učinkovitejša v primerjavi s klasičnimi načini vključevanja zainteresiranih javnostih v procese odločanja. Zato je cilj diplomskega dela tudi ugotoviti, ali te predpostavke držijo.

## **1.2. POSTOPEK DELA IN OČRT VSEBINE**

Spoznavanje tematike je zahtevalo izrazito multidisciplinaren pristop. Študij tuje in domače strokovne literature, številnih člankov tako z ekonomskega, pa tudi s politološkega in tehnološkega področja ter pregled številnih spletnih virov so podlaga za teoretični del mojega diplomskega dela. Analizo stroškov in koristi pa sem pripravila na osnovi teoretičnih spoznanj in na osnovi podatkov, ki sem jih pridobila na Ministrstvu za okolje in prostor, ki je zainteresirane javnosti aktivno vključilo v pripravo Nacionalnega programa varstva okolja in na Ministrstvu za javno upravo, ki je zainteresirane javnosti vključilo v pripravo novele Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, nekaj podatkov pa sem pridobila tudi na osnovi pogovorov s tedanjo delovno skupino in iz različnih člankov v medijih.

V prvem delu z namenom, da bi sodelovanje javnosti pri odločanju umestila v nek kontekst, na kratko predstavim sam pojem demokracije, posebej pa pojem predstavniške demokracije, kakršna je večina sodobnih demokracij. Na kratko predstavim tudi idejo participativne demokracije kot enega izmed možnih modelov demokracije, kjer je sodelovanje javnosti pri odločanju še posebej izpostavljeno in ki se tudi sicer pogosto omenja v zvezi z politično participacijo. Politologi ugotavljajo, da mora biti družbena ureditev smiselna v kontekstu časa in izražajo dvom, ali je model predstavniške

demokracija danes še primeren. Ker pa ekonomisti vemo, da na razvoj družbe ne vpliva le družbena ureditev, v nadaljevanju ugotavljam, da politično-pravne odločitve vplivajo tudi na gospodarski razvoj in potrdim prvo postavljeno tezo. Tako tudi z ekonomskega vidika upravičim smisel sodelovanja javnosti pri odločanju.

Ker se politične odločitve običajno konkretizirajo v strateških dokumentih in predpisih, pokažem tudi aktualna spoznanja - predstavim iniciativo, znano pod imenom »Boljši predpisi« (ang. *Better Regulation*) ter izpostavim presojo učinkov predpisov (ang. *Regulatory Impact Assessment*), ki se izvaja pri pripravi predpisov. Izvajanje presoje učinkov predpisov priporočajo številne mednarodne organizacije, njeno izvajanje pa obsega tudi vključevanje zainteresiranih javnosti. Da bi prikazala, kako avtorji, pa tudi že omenjene mednarodne organizacije upravičujejo sodelovanje javnosti pri odločanju, v nadaljevanju povzamem bistvene prednosti, ki se navajajo v prid sodelovanju javnosti pri odločanju. Spoznam, da je sodelovanje javnosti pri odločanju zagotovo doprinese k boljšim in kvalitetnejšim predpisom in potrdim drugo tezo.

Ko sem upravičila smiselnost sodelovanja javnosti pri odločanju v nadaljevanju z namenom, da pokažem, kako pa torej je mogoče vključevati zainteresirane javnosti v procese odločanja, najprej opredelim zainteresirane javnosti. Nato predstavim postopke sprejemanja predpisov na državni in lokalni ravni v Sloveniji, in ugotavljam, kje je mogoče vključiti sodelovanje javnosti. Poglavje zaključujem s predstavitvijo načinov oziroma tehnik vključevanja zainteresiranih javnosti v odločanje.

Z namenom, da pokažem tudi možnosti za sodelovanje pri odločanju z uporabo spletnih orodij, elektronski participaciji namenjam posebno poglavje, v okviru katerega na kratko predstavim možnosti za elektronsko participacijo, ki so zainteresiranim javnostim v Sloveniji na voljo že danes ter predstavim spletna orodja, ki jih je mogoče vključiti v različne spletne strani – od e-uprave do spletnih strani drugih državnih organov (npr. Vlade RS, Državnega zbora RS...), spletnih strani organov lokalne samouprave in nenazadnje do posebnih spletnih strani za elektronsko participacijo, ki jih lahko vzpostavi tudi zasebni sektor.

V sklepnem poglavju pa z namenom, da vključim tudi praktični vidik, preverjam zadnjo tezo. Z uporabo enostavne analize stroškov in koristi ugotavljam, kakšni so stroški in koristi elektronske participacije v primerjavi s klasičnimi načini sodelovanja javnosti pri odločanju in ugotavljam, ali se pokazatelji gibljejo v prid prvi. Na koncu podajam ugotovitve analize.

## **2. ODLOČANJE V DEMOKRATIČNI DRUŽBI**

### **2.1. IDEJA DEMOKRACIJE**

Nastanek ideje o »vladavini ljudstva« se navezuje na čas in mesto antične Grčije, kjer so se z nastankom mestnih držav, tako imenovanih polisov, izoblikovale prve demokratične institucije, katerih glavno načelo je bila neposredna demokracija. Ne glede na morda najbolj očitno dejstvo, da je bilo v antični Grčiji še vedno prisotno suženjstvo, in da torej ideja »vladavine ljudstva« očitno ni vključevala vseh, in ne glede na vrsto kritik takšnega političnega sistema, ki so nastale že v takratnem času ostaja nesporno, da je šlo v kontekstu časa za izjemno napredno idejo, ki se je skozi zgodovino izoblikovala v takšen model demokracije, kot ga poznamo danes, temelji pa še na vedno enakem prepričanju – prepričanju, da je ljudstvo tisto, ki naj odloča in vlada.

Klasične opredelitve sodobne demokracije se zato še vedno opirajo na »vladavino ljudstva« pri pojasnjevanju njenega bistva. Tako demokracijo opredeljuje na primer Della Porta, ki pravi: »Demokracija je oblast iz ljudstva, oblast ljudstva in oblast za ljudstvo: izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Moč vladajočih izvira torej iz ljudskega pooblastila« (Della Porta, 2003, str. 34).

### **2.2. PREDSTAVNIŠKA DEMOKRACIJA**

Sodobne demokracije so v glavnem predstavniške demokracije. Predstavniška demokracija je oblika posredne demokracije, za katero je značilno, da oblast izvajajo izvoljeni predstavniki, ki v imenu ljudstva sprejemajo odločitve. Z izvolitvijo je predstavnikom podeljen mandat, ki ga lahko razumemo kot pooblastilo ljudstva. Takšno pooblastilo je podeljeno tistim kandidatom, za katere večina volivcev ocenjuje, da bodo lahko ustrezno zastopali njihove interese.

Politično predstavništvo bi zatorej lahko opredelili kot po značaju ustaljeno razmerje med državljani in oblastniki, razmerje, katerega učinek je ta, da je drugim poverjena moč vladanja v imenu in v korist prvih, in ta, da nosijo pred samimi državljani politično odgovornost za svoja ravnanja (Della Porta, 2003, str. 162).

Poglavitna institucija v predstavniški demokraciji je parlament. Parlament bi najenostavneje označili kot kraj, kjer se odloča, saj je najpomembnejša funkcija parlamenta zakonodajna funkcija. Parlament je torej tisto telo, ki sprejema predlagane zakone, ratificira mednarodne pogodbe in sprejema državni proračun, če omenimo le njegove najpomembnejše naloge. Kot pravi Della Porta, je za sodobne parlamente značilna njihova stalnost in samostojnost, razen tega pa tudi njihovo oblikovanje z volitvami z namenom, da bodo zastopali pretežno družbena mnenja in ne družbene skupine (Della Porta, 2003, str. 165). Druga pomembna naloga parlamenta pa je, da nadzoruje vlado. Vlada je telo



izvršilne oblasti in predlaga večino predpisov. Če zopet citiramo Della Porto, je prav uveljavljanje nadzora nad vlado naloga, ki postane opredeljujoča prvina sodobnih parlamentov kot predstavniških skupščin, ki so nosilci pooblastila za posredovanje glede oblikovanja in udejanjanja političnih odločitev z namenom, da zagotovijo njihovo ujemanje z voljo ljudstva (Della Porta, 2003, str. 165).

Tudi v Sloveniji se demokracija uveljavlja kot predstavniška demokracija. Državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Slovenije, šteje 90 poslancev in se voli za štiri leta. Poslance Ustava RS opredeljuje kot predstavnike vsega ljudstva. Svojevrstna posebnost Slovenije je državni svet, ki je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Državni svet lahko državnemu zboru predlaga sprejem zakonov, daje državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča, zahteva razpis referendumu in zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena. Državni svet ima 40 članov, ki se volijo za dobo petih let.

Vlado sestavljajo predsednik in ministri. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Vlada določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

### **2.3. PROBLEMI MODELA PREDSTAVNIŠKE DEMOKRACIJE**

Predstavniška demokracija v sebi nosi temeljni problem: ob volitvah predstavnikov volivci formalno sicer izvolijo tiste kandidate, za katere menijo, da bodo zastopali njihove interese. Dejstvo pa je, da niti kandidati niti volivci v danem trenutku ne poznajo vseh odločitev, ki jih bo oblast morala sprejeti v svojem mandatu. Ali kot pravi Jerman, ob volitvah volivci formalno da, dejansko (vsebinsko) pa ne dajejo bianco menic svojim predstavnikom za odločanje o čemer koli. Izvoljeni predstavniki so v predstavniški demokraciji izvoljeni za to, da prenašajo voljo občanov na raven urejanja skupnih zadev. Vendar ta osnovni volilni mandat lahko zadovoljni izbranci razumejo kot mandat za odločanje tudi o vsem tistem, o čemer ob volitvah nihče ni vedel, da bo treba odločati. (Jerman, 2003, str. 13). Odgovor na izpostavljeni problem je lahko le sodelovanje javnosti pri odločanju. Na ta način lahko izvoljeni predstavniki iščejo usmeritve v zvezi z odločitvami pri javnosti, za katere uveljavljanje interesov so pooblaščen z izvolitvijo.

Hkrati pa zagovorniki nove politične paradigme<sup>1</sup> ugotavljajo, da je model predstavniške demokracije zgrajen na preživelem razumevanju politike, ki ni več ustrezen, kar utemeljujejo s kopičenjem problemov na različnih ravneh, še posebej pa na ravni globalne

---

<sup>1</sup> Glej npr.: Lukšič Andrej A., Oblak Tanja: S poti v digitalni demokracijo. 2003.

družbe. Lukšič ugotavlja, da so nujne nove rešitve na ravni političnega organiziranja, hkrati pa poudarja, da razvitost in dostopnost informacijsko-komunikacijske tehnologije ponuja vrsto neizkoriščenih potencialov. V nadaljevanju navaja, da lahko pride v političnem prostoru do popolnega izkoristka informacijsko-komunikacijske tehnologije le ob vzporednem uvajanju še drugih konceptov demokracije, v smislu preoblikovanja predstavniške v bolj neposredne in participativne oblike demokracije (Lukšič, Oblak, 2003, str. 8).

## **2.4. IDEJA SODELOVANJA JAVNOSTI IN PARTICIPATIVNE DEMOKRACIJE**

### **2.4.1. Pojem sodelovanja pri odločanju ali participacije**

Participacijo lahko na splošno opredelimo kot dejavnost (aktivnost), kjer je posameznik udeležen (sodeluje) z drugimi v nekaterih družbenih procesih, igratih, športu ali skupnih prizadevanjih (Brezovšek, 1995, str. 202). Ta opredelitev je seveda zelo splošna. Ko govorimo o sodelovanju javnosti pri odločanju, navadno govorimo o politični participaciji.

Brezovšek ne navaja definicije politične participacije, navaja pa, da je v zvezi z opredelitvijo politične participacije mogoče navesti naslednje kriterije (Brezovšek, 1995, str. 202):

- o participaciji govorimo glede na *posameznike*,
- ta participacija je *prostovoljni* proces,
- nanaša se na določeno *dejavnost*,
- ta dejavnost je *usmerjena* k vplivanju na vlado (oblast).

Vidimo, da Brezovšek politično participacijo pojmuje le v okvirih sprejemanja tistih odločitev, ki jih sprejema politična oblast, nekoliko širše pa politično participacijo pojmuje Creighton. Ta meni, da je politična participacija (ang. *public participation*) proces, s katerim se družbene skrbi, potrebe in vrednote vključujejo v procese odločanja oblasti ali korporacij. Gre za dvosmerno komunikacijo in interakcijo, s skupnim ciljem sprejemati boljše odločitve, ki jih podpira tudi javnost (Creighton, 2005, str. 7).

Podobno kot Brezovšek pa politično participacijo pojmuje tudi Della Porta. Ta navaja, da je politično participacijo mogoče opredeliti kot vključenost posameznika v politični sistem na različnih ravneh dejavnosti, segajočih od popolnega nezanimanja do zasedanja politične funkcije. V pojmovanju, ki je nekaj ožje, pa pomeni tiste države državljanov, katerih cilj je vplivati na politični proces (Della Porta, 2003, str. 64).

## **2.4.2. Participativna demokracija**

Sodelovanje javnosti pri odločanju ali participacija se pogosto omenja v zvezi z participativno demokracijo. Za participativno demokracijo bi lahko rekli, da je eden od možnih modelov demokracije. Model v ospredje postavlja posameznika, ki pa mora biti informiran, da lahko oblikuje svoje mnenje. Ker pa bi bilo v stvarnosti težko doseči, da so vsi posamezniki v nekem trenutku vključeni v razpravljanje o nekem družbenem vprašanju, zagovorniki participativne demokracije vidijo možno rešitev v preoblikovanju predstavniškega političnega sistema takšen sistem, ki bo kombinacija neposredne demokracije in političnih strank, ki pa bi jih bilo potrebno reorganizirati v skladu z načeli in postopki neposredne demokracije. Tako preoblikovane politične stranke bi še vedno delovale v parlamentarni strukturi, le ta pa bi bila še ustrezno dopolnjena in nadzorovana s strani lokalnih skupnosti in podjetij (Lukšič, Oblak, 2003, str. 19-20).

Pri modelu participativne demokracije torej gre torej za model, ki ga je mogoče razviti na osnovi predstavniškega modela demokracije. Institucije predstavniškega modela demokracije, kot so politične stranke, politični predstavniki in volitve so nepogrešljive tudi v modelu participativne demokracije. Neposredna participacija pa se uvaja pri urejanju ključnih družbenih institucij. Lukšič meni, da bi tako koncipiran model spodbujal človeški razvoj, krepil občutek za politično učinkovitost, zmanjševal občutek odtujenosti od centrov moči, ohranjal skrb za skupne probleme in pripomogel k oblikovanju aktivnih in zavednih državljanov, ki so se sposobni zavzemati za vladne zadeve (Lukšič, Oblak, 2003, str. 19-20).

## **2.5. UČINKI POLITIČNO-PRAVNEGA OKOLJA NA GOSPODARSKI RAZVOJ**

Družbena ureditev in primernost le-te v kontekstu časa pa ni pomembna le s politološkega ali sociološkega vidika. Vemo namreč, da je gonilo razvoja družbe kot celote gospodarski razvoj. Ta pa je v veliki meri odvisen od konkurenčnosti gospodarstev na makro ravni. Kako konkurenčno je neko gospodarstvo v primerjavi z drugimi, pa v veliki meri določa okolje, v katerem delujejo podjetja. Vemo, da so okolje podjetja definirajo značilnosti različnih okolij - poleg ekonomskega okolja na podjetje pomembno vplivajo tudi tehnološko, demografsko, naravno in politično-pravno okolje.

Slednje poleg trenutne politične opcije in njene naklonjenosti razvoju gospodarstva v veliki meri zagotovo določa tudi pravni sistem. Danes, ko se kapitalistične države bolj kot kdajkoli prej zavedajo, da blagostanje družbe temelji na razvoju gospodarstva, le-to skušajo spodbuditi tudi z gospodarstvu naklonjeno pravno ureditvijo.

Iz navedenih razlogov je še posebej pomembno, da države ne le spodbujajo razvoj z gospodarstvu naklonjeno pravno ureditvijo, temveč v ta namen zagotavljajo takšne predpise, ki bodo kvalitetni in bodo preprečevali nepotrebna bremena, ki zmanjšujejo

konkurenčnost podjetij. Še posebej takšna bremena ovirajo majhna in srednja podjetja, ki imajo že zaradi svoje majhnosti in odvisnosti manj manevrskega prostora kot velika podjetja. Vemo pa, da ravno na majhnih in srednjih podjetjih zaradi njihove inovativnosti in pogoste usmeritve v zadovoljevanje tržnih niš v veliki meri sloni gospodarski razvoj.

Po poročilu, ki ga je pripravila t.i. Mandelkernova skupina<sup>2</sup>, visoko posvetovalna skupina strokovnjakov držav članic Evropske unije, se strošek takšnih bremen, ki so posledica neučinkovite pravne ureditve, za Evropo ocenjuje na 2 do 5 odstotkov bruto domačega proizvoda. Takšni stroški so vse prej kot zanemarljivi, zato si države po vsem svetu prizadevajo, da bi ne le podjetjem, ampak tudi državljanom in javni upravi zagotovile kvalitetnejše predpise z vrsto politik in aktivnosti, ki jih poznamo pod skupnim imenom »Boljši predpisi«.

Da bi države zagotovile čim kvalitetnejše predpise in zmanjšale birokracijo, si v okviru svojih siceršnjih nalog prizadeva tudi vrsta mednarodnih organizacij in institucij, najvidnejši prispevek pa zagotovo dajeta Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Svetovna banka (WB). Predvsem prva redno izdaja smernice in priporočila<sup>3</sup>, ki naj jih države upoštevajo pri ustvarjanju učinkovite pravne ureditve. Pomembnosti sprejemanja kvalitetnih predpisov se zaveda tudi Evropska unija, ki želi zagotoviti, da se pravna ureditev uporablja le v primerih, ko je to nujno in da so bremena, ki jih ta nalaga podjetjem, sorazmerna z njihovim pomenom. V ta namen Evropska komisija umika oziroma prilagaja takšne predloge predpisov, ki so v nasprotju z cilji Lizbonskega partnerstva za rast in delovna mesta oziroma ne zadovoljujejo standardov za boljše predpise, izvaja program za poenostavitev obstoječe zakonodaje, s katerim želi zagotoviti, da bodo predpisi jasni, razumljivi, času primerni in prijazni do uporabnikov, ter skuša zagotoviti večjo kakovost novih predlogov predpisov, pri pripravi katerih naj se uporablja presoja učinkov predpisov in izvaja posvetovanje z javnostmi.

## **2.6. BOLJŠI PREDPISI IN PRESOJA UČINKOV PREDPISOV**

Že omenjena Mandelkernova skupina je v svojem poročilu opozorila na pomembnost upoštevanja celega spektra možnih ureditev posameznega področja, ki ga želi država urediti in izbiro najprimernejšega načina za glede na okoliščine. Ne glede na to, da so predpisi pogosto najbolj primerna izbira, Mandelkernova skupina opozarja, da kljub temu tak način ureditve ne sme biti avtomatična in edina izbira. Na tem vodilu temelji tudi t.i. presoja učinkov predpisov, katere izvedbo priporoča tudi OECD tako pri pripravi nove zakonodaje kot tudi pri presoji obstoječih predpisov.

---

<sup>2</sup> Glej: Evropska komisija, Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report, 2001.

<sup>3</sup> Glej npr.: OECD: OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2006.

Presoja učinkov predpisov je postopek, ki temelji na ekonomski analizi (ang. *cost-benefit analiza*), s katero se ugotavljajo verjetni pozitivni in negativni učinki določenega predpisa na družbo. Takšna analiza je bila prvič izvedena v Združenih državah Amerike leta 1981, ko je Reaganova administracija dobila zadolžitev, da za vsak pomembnejši predlog predpisa izvede oceno koristi in stroškov ter razišče alternativne rešitve za dani predlog. Ker je vsak takšen predlog proučil tudi Urad Bele hiše za upravljanje in proračun (ang. *Office of Management and Budget*), je bilo potrebno vzpostaviti skupna pravila in standarde kakovosti, ki so jih morale upoštevati vse zvezne agencije (Scott H. Jacobs, 2006). Danes presojo učinkov predpisov poleg ZDA izvaja tudi večina držav članic OECD, Evropska komisija pa je presojo učinkov predpisov uvedla v pripravo evropske zakonodaje, ko je leta 2002 sprejela reformni predlog, imenovan »Bela knjiga o evropski upravi« (ang. *White Paper of European Governance*).

Presoja učinkov predpisov je mogoče uporabiti za vse vrste predpisov, kjer je to smiselno. Kot navaja Bugarič, se presoja učinkov predpisov praviloma uporablja za pomembnejše zakone in predpise, ki pomenijo večji poseg v družbeno okolje in prinašajo večje spremembe (Bugarič, 2003, str. 453). Presoja učinkov predpisov je ključno orodje za pripravo boljših predpisov in podpira že omenjeno vodilo, da se pravna ureditev uporablja le takrat, ko je to nujno in na način, da so bremena sorazmerna s tveganji, po drugi strani pa poenostavlja postopke in predpise, kjerkoli je to mogoče. Britanski Cabinet Office opozarja, da morajo pripravljavci predpisov s presojo učinkov predpisov odgovoriti na vprašanje: »Kateri je najboljši način, da se dosežejo cilji?« ter v postopku upoštevati vse možnosti, ki jih imajo na voljo, pri čemer morajo upoštevati tudi možnost, da ne posegajo v področje ter pretehtati možnosti, da področja ne uredijo s predpisi, temveč na primer s kodeksi praks (ang. *Codes of Practice*) ali standardi.

Način izvedbe presoje učinkov predpisov je običajno opredeljen v smernicah, navodilih ali priporočilih in se od države do države bistveno ne razlikuje. Kot navaja Bugarič, »takšne smernice vsebujejo tudi bolj ali manj natančen opis presoje učinkov predpisov, ki vključuje tudi opis najpomembnejših vprašanj, na katera mora odgovoriti pripravljavec analize. Tipična vprašanja, ki jih najdemo v takšnih vprašalnikih so: ali je regulacija nujna; ali obstajajo alternativne rešitve za predlagano regulacijo; kako visoki so stroški regulacije; kakšne prednosti prinaša predlagana rešitev itd. Na vsebino vprašalnika močno vpliva tudi politična tradicija v državi, ki določa, katerim vidikom regulacije je dan poudarek. Ponekod vprašalniki vsebujejo bolj sistematično analizo vpliva predpisov na konkurenčnost, drugod na majhna in srednja podjetja, spet drugod na okolje, socialne vidike itd.« (Bugarič, 2003a, str. 23). Pomemben del izvedbe presoje učinkov predpisov pa je tudi identifikacija vseh tistih družbenih skupin, na katere bodo predvidene spremembe vplivale in vključitev teh javnosti v pripravo predpisa. Pripravljavci predpisa morajo ugotoviti, ali bodo predvidene spremembe vplivale na podjetja (s posebnim poudarkom na mala in srednja podjetja), državljane oziroma potrošnike na splošno in posamezne

družbene segmente glede na starost, etnično pripadnost, višino dohodkov, zdravstveno stanje in podobno, prostovoljne organizacije in društva ali organe in organizacije javnega sektorja. Posvetovanje z identificiranimi skupinami ne glede na to, ali bo vpliv predvidenih sprememb pozitiven ali negativen, morajo pripravljavci vključiti že v začetne faze priprave predpisa, saj na ta način pridobijo dragocene informacije, ki jim bodo pomagale predvideti posledice predvidenih ukrepov, hkrati pa na ta način zagotovijo večjo podporo javnosti za dani predpis, tudi v primerih, ko bodo predvidene spremembe za določeno skupino pomenile neugodne posledice.

Naša vlada je že konec leta 2002 sprejela sklep, da se presoja učinkov predpisov uvede kot sestavni del postopka priprave predpisa. Takratna vlada je razmišljala celo o možnosti, da se sodelovanje javnosti pri odločanju in presoja učinkov predpisov uredi z novim zakonom, vendar do tega ni prišlo. Po podatkih, ki so na voljo lahko rečem, da se presoja učinkov predpisov ne izvaja, bi se pa morala, saj je bil letos spremenjen tudi poslovnik vlade. Ta po novem določa, da morajo predlogi vladnih odločitev vsebovati zagotovilo predlagatelja, da je opravil presojo učinkov predlaganih odločitev vlade in da je izvedel potrebno medresorsko usklajevanje ter posvetovanje s predstavniki civilne družbe. Presoja učinkov bi se morala opravljati na področju javnih finančnih sredstev, usklajenosti s pravnim redom Evropske unije, odprave administrativnih ovir in javne uprave, pravosodnih organov, gospodarstva, okolja in socialnega položaja posameznikov.

## **2.7. POZITIVNI UČINKI SODELOVANJA JAVNOSTI PRI ODLOČANJU**

Kot smo ugotovili že v prejšnji točki, je posvetovanje z javnostmi sestavni del izvedbe presoje učinkov predpisov, s katerim pripravljavci predpisa zbirajo predvsem informacije o stroških in koristih predlaganih ukrepov ter odkrivajo alternativne rešitve, s katerimi bi bilo mogoče urediti dano področje ali sporno vprašanje. Bugarič vidi smiselnost vključevanja posvetovanja z javnostmi v presojo učinkov predpisov predvsem v tem, da vključevanje javnosti po eni strani izboljšuje kakovost predpisa in njegovo implementacijo, po drugi strani pa odpravlja oziroma zmanjšuje demokratični deficit. Bugarič opozarja tudi, da bodo javnosti v primeru, ko bodo sodelovale pri pripravi predpisa in imele možnost predlagati svoje rešitve, lažje sprejele predpis »za svoj« in ga tudi bolj učinkovito implementirale (Bugarič, 2003a, str. 24).

OECD<sup>4</sup> opozarja na podobne vidike vključevanja javnosti v procese odločanja. Kot glavne argumente, zakaj je za javno upravo smiselno krepiti odnose z javnostmi, navaja tri ključne razloge: boljše delovanje javne uprave, več zaupanja v javno upravo in močnejšo demokracijo. Sodelovanje javnosti bo pripomoglo k boljšemu delovanju javne uprave, saj omogoča boljšo podlago za sprejemanje odločitev ter organom in organizacijam omogoča,

---

<sup>4</sup> Glej: OECD: Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001.

da postanejo »učee se organizacije«. Sodelovanje javnosti bo pripomoglo tudi k temu, da zainteresirane javnosti spoznajo delovanje javne uprave ter prispevajo svoj vložek pri oblikovanju odločitev, vpletenost zainteresiranih javnosti v procese odločanja pa bo povečala tudi sprejemljivost odločitev s strani javnosti. Na ta način pa zainteresirane javnosti gradijo tudi zaupanje v javno upravo, kar povečuje njeno legitimnost. Spodbujanje sodelovanja javnosti pa krepi tudi demokracijo, saj podpira angažiranost zainteresiranih javnosti v javni sferi, ki se kaže v sodelovanju v političnih debatah, večji udeležbi na volitvah in podobno.

Creighton vidi prednosti sodelovanja javnosti pri odločanju predvsem v (Creighton, 2005, str. 18,19):

- boljši kakovosti odločitev,
- minimiziranju stroškov in zamud,
- gradnji konsenza,
- lažji implementaciji,
- izogibanju soočenjem »najslabše vrste«,
- ohranjanju kredibilnosti in legitimnosti,
- predvidevanju reakcij javnosti,
- razvoju civilne družbe.

### **3. SODELOVANJE JAVNOSTI PRI ODLOČANJU**

#### **3.1. ZAINTERESIRANE JAVNOSTI**

Da bi organi, ki pripravljajo in sprejemajo predpise, oziroma pripravljavci predpisov lahko zainteresirane javnosti vključili v procese odločanja in tako izkoristili prednosti, navedene v prejšnjem poglavju, morajo najprej ugotoviti, kdo so te zainteresirane javnosti, kje v postopku priprave in sprejemanja predpisov jih lahko vključijo in kakšni so načini in tehnike, s katerimi jih lahko vključijo.

##### **3.1.1. Opredelitev zainteresiranih javnosti**

Najbolj enostavno lahko zainteresirane javnosti ali deležnike (ang. *stakeholders*) opredelimo kot posameznike ali pravne osebe, na katere bo dana odločitev vplivala in imajo zato določen interes na področju, ki ga organ želi urediti s predpisom.

##### **3.1.2. Kako določiti, kdo so zainteresirane javnosti?**

Pri sprejemanju odločitev na državni ravni se velikokrat zgodi, da bo odločitev vplivala na vse državljane. Lahko pa odločitev vpliva le na nekatere segmente državljanov, ki jih lahko

določimo glede na njihove skupne značilnosti. OECD-jev priročnik<sup>5</sup> navaja za primer naslednje značilnosti, na podlagi katerih je mogoče določevati skupine zainteresiranih javnosti:

- glede na sektor: npr.: zdravstvo, šolstvo, sociala;
- glede na geografske značilnosti, npr.: ruralno prebivalstvo;
- glede na fazo v procesu odločanja, npr.: v različnih fazah procesa odločanja je včasih potrebno vključiti različno velike skupine ali različne vrste skupin;
- glede na razločevalne značilnosti, npr.: jezikovne, etnične ali druge manjšine, ali skupine glede na starost, poklic, izobrazbo;
- glede na uporabo medijev, npr.: tisti, ki berejo časopise ali tisti, ki uporabljajo internet...

Seveda je tu potrebno upoštevati, da so zainteresirane javnosti tiste skupine, ki imajo neposreden interes v zvezi z dano odločitvijo. Ne glede na to pa pripravljavci predpisov k participaciji skušajo pritegniti tudi t.i. splošno javnost, torej vse državljane, ki jih dana odločitev zadeva, pogosto pa neposredno naslavlja tudi individualne državljane ali organizacije civilne družbe (ang. *Civil Society Organizations*), ki lahko zastopajo mnenja in poglede določenih skupin državljanov, v katerih interesu delujejo.

### **3.1.3. Vključevanje zainteresiranih javnosti v procese odločanja**

Ob ugotavljanju, kdo so zainteresirane javnosti se je potrebno zavedati, da vsi subjekti ne bodo želeli enako aktivno sodelovati pri odločanju. Creighton loči naslednje skupine, v katere je mogoče uvrstiti različne zainteresirane javnosti glede na intenzivnost interesa za sodelovanje pri odločanju (Creighton, 2005, str. 52-54):

- apatiki (ang. *unsurprised apatheitics*)- skupina, ki zavestno ne želi sodelovati pri odločanju. Creighton poudarja, da so apatiki sicer lahko aktivni na drugih področjih družbenega udejstvovanja, dana odločitev pa jih ne zanima;
- opazovalci (ang. *observers*) - skupina, ki sicer spremlja dogodke, povezane z dano odločitvijo, vendar pa ostaja neaktivna. Opazovalci se bodo aktivno vključili v proces odločanja le v primeru, ko bodo zasledili, da gre odločitev izrazito v smer, ki jim ne ustreza. Ne glede na njihovo neaktivnost pa pomembno prispevajo k oblikovanju javnega mnenja;
- komentatorji (ang. *commenters*) - skupina, ki jo dana odločitev sicer zelo zanima, vendar jim obveznosti ne dopuščajo, da bi aktivno sodelovali pri odločanju. V

---

<sup>5</sup> Glej: OECD: Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001.

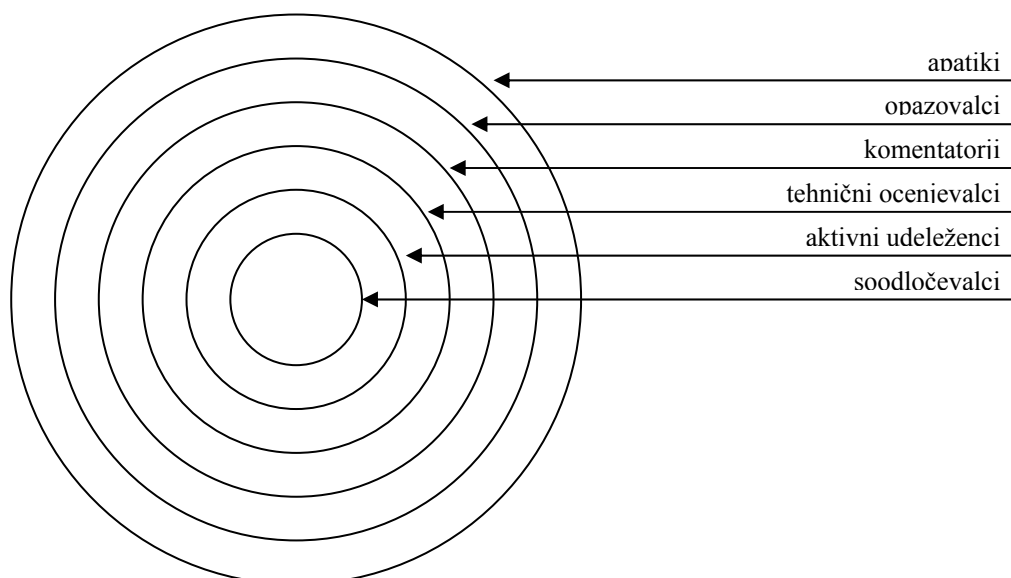


manjši meri se bodo morda vključili v aktivnejše sodelovanje, vendar praviloma ne bodo stalno sodelovali;

- tehnični ocenjevalci (ang. *technical reviewers*) - skupina, ki bo prispevala metodološke in tehnične podlage za ocenjevanje učinkov odločitev pri sprejemanju odločitev. Tehnični ocenjevalci so organi, katerih pristojnosti se dotikajo pristojnosti organa, ki sprejema odločitev, ali pa organi, ki so pristojni za neko splošno področje (na primer javne finance);
- aktivni udeleženci (ang. *active participants*) - skupina, ki jo dana odločitev zelo zanima in se bo želela aktivno vključiti v sprejemanje odločitve. Zelo pomembno je, da se aktivni udeleženci vključijo v dani proces odločanja že v začetku;
- soodločevalci (ang. *co-decision makers*) - skupina, ki je v položaju, da dejansko sprejme odločitev – to so javni uslužbenci v organu ali organizaciji, ki je pooblaščen, da sprejme odločitev, ali člani skupine, ki lahko vložijo veto (če gre za sprejem zakona je to na primer pri nas državni svet). Soodločevalci so lahko tudi državni organi, organi lokalne samouprave oziroma vsi tisti, ki imajo odločilen vpliv na izid odločitve.

Predstavljeno klasifikacijo je razvil Lorenz Aggens, eden izmed najbolj izkušenih praktikov na področju sodelovanja javnosti pri odločanju. Zainteresirane javnosti je glede na njihovo intenzivnost interesa in posledično tudi na moč vplivanja ponazoril s shemo, ki jo predstavljam na Sliki 1 in jo lahko primerjamo s strukturo atoma. Bližje, kot je določena orbita centru, ki predstavlja proces odločanja, večja je možnost vplivanja na izid odločitve (Creighton, 2005, str. 52-54).

Slika 1.: Orbite participacije



Vir: Creighton James.L: The Public Participation Handbook, 2005, str. 53.

## **3.2. PROCESI ODLOČANJA**

Po definiciji je proces odločanja iskanje najboljše alternative med mogočimi. Creighton proces odločanja opisuje kot zaporedje stanj, ki pripeljejo do odločitve. Najenostavnejši in najbolj generičen proces odločanja sestoji iz naslednjih korakov (Creighton, 2005, str. 18,19):

- definicija problema,
- vzpostavitev kriterijev za ovrednotenje,
- identifikacija alternativ,
- ovrednotenje alternativ,
- izbira najboljše alternative.

Na ravni države različne pristojne institucije sprejemajo različne odločitve. Večina se jih konkretizira v predpisih na lokalni ali državni ravni, ali pa v obliki strategij, programov in podobnih dokumentov, ki jih sprejme vlada ali državni zbor. Temeljni in najpogosteje uporabljeni postopek sprejemanja odločitev na državni ravni je zagotovo zakonodajni postopek ali postopek sprejemanja predpisov. Z zakonodajnim postopkom navadno označujemo postopek sprejemanja predpisov v državnem zboru.

OECD opozarja, da je potrebno javnosti v proces odločanja vključevati že v zgodnjih fazah procesov odločanja, ko so alternative še odprte in ko je mogoče vključiti tudi nove alternative. To prepričanje uveljavlja tudi že predstavljena presoja učinkov predpisov. Zato v nadaljevanju predstavljam celoten postopek od zaznavanja potrebe po pravni ureditvi določenega vprašanja oziroma problemske situacije preko priprave predpisa do sprejema in uveljavitve predpisa.

### **3.2.1. Postopek priprave in sprejemanja predpisov na državni ravni**

Sodelovanje javnosti pri odločanju je, kot že omenjeno, smiselno vključiti v celoten postopek od zaznave potrebe po pravni ureditvi, preko priprave predpisa do sprejetja tega. Da bi pokazala, kakšen je postopek priprave in sprejemanja predpisov v Sloveniji, v nadaljevanju podajam strnjen opis tega postopka. Postopek priprave in sprejemanja predpisov je lahko dolgotrajen in zapleten, zato se pri njegovem pojasnjevanju omejujem na bistvena dejanja tekom postopka. Prav tako v delu, ko opisujem postopek v državnem zboru, opisujem le sprejem zakona po rednem postopku, hkrati pa opozarjam, da državni zbor sprejema nekatere zakone tudi po skrajšanem postopku (manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije in spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča) ali po nujnem postopku (kadar je sprejem zakona nujen zaradi

interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države). Postopek sprejemanja predpisov je grafično ponazorjen v Prilogi 1.

#### 3.2.1.1. Delovni program vlade

Katere predpise ima namen sprejeti vlada v določenem obdobju, se določi z delovnim programom vlade ter s proračunskimi dokumenti. V delovnem programu vlade so določeni postopki, roki za obravnavo na vladi in za obravnavo in sprejem v državnem zboru. Delovni program vlade se sprejema za prihodnje leto do konca decembra tekočega leta in se predloži državnemu zboru. Na osnovi delovnega programa vlade se določijo cilji in naloge posameznih ministrstev.

Z opazovanjem dela ministrstev lahko ugotovimo, da pobude za spremembe obstoječih predpisov in pripravo novih predpisov na ravni ministrstva ali vladne službe v splošnem izhajajo iz štirih virov. Ministrstvo ali vladna služba bo predlagala, da se sprememba predpisa ali priprava novega predpisa vključi v delovni program vlade, v primeru ko:

- gre za splošno politiko ministrstva, da uredi neko področje;
- zahtevo po spremembi obstoječih ali po pripravi novih predpisov sprožijo predpisi, sprejeti na ravni Evropske unije;
- se pojavijo zahteve po spremembi obstoječih predpisov oziroma potreba po pravni ureditvi nekega področja na osnovi izvajanja predpisov v praksi ali na osnovi družbenih sprememb.

Potreba po pripravi novega predpisa, ki pa ne bo vključen v delovni program vlade pa se lahko pojavi tudi na osnovi izrednih dogodkov, ki zahtevajo pravno podlago za ukrepanje, na primer dodelitev dodatnih pristojnosti določenemu organu in podobno.

Sodelovanje javnosti pri odločanju je smiselno omogočiti že pri zaznavanju potrebe po pravni ureditvi družbenih vprašanj, ki je podlaga za oblikovanje delovnega programa vlade. Ko je delovni program vlade pripravljen, bodo ministrstva ravnala v skladu z njim, pobuda, da bi pripravili predpis, ki je izven programa, pa bo že naletela na oviro.

#### 3.2.1.2. Postopek priprave predpisa

Na osnovi delovnega programa vlade se določijo naloge in cilji posameznega ministrstva ali vladne službe, ki naj jih izpolni v obdobju enega leta. Za pripravo novih ali spremembo obstoječih predpisov se znotraj ministrstva ali vladne službe oblikuje delovna skupina. Za izpolnitev nalog, ki jih vlada naloži več ministrstvom in vladnim službam, lahko vlada imenuje tudi delovno skupino vlade. Delovna skupina bo identificirala problem ali nalogo

in izdelala različne alternative, s katerimi je mogoče urediti dani problem. Nato bo izdelane alternative na osnovi predpisanih postopkov in meril uspešnosti ovrednotila in med njimi izbrala najustreznejšo. Delovna skupina bo nato pripravila predlog predpisa ali spremembe predpisa. Pripravljen predlog predpisa je potrebno uskladiti z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo, delovna skupina pa pri pripravi predloga predpisa sodeluje tudi s službo vlade za zakonodajo. V kolikor bodo usklajevanja z drugimi ministrstvi in vladnimi službami neuspešno, se predlog umakne in postopek priprave predpisa se začne znova.

Sodelovanje javnosti pri odločanju bo v fazi priprave predpisa lahko najbolj plodno. Ko se sprejemajo odločitve, kako naj se dano vprašanje uredi, se oblikujejo različne alternative. Možnosti so še odprte in zainteresirane javnosti bodo v tej fazi najlažje vplivale na odločitve. Ko je predpis že pripravljen in se posreduje v sprejem, se možnosti, da bi se predpis bistveno spremenil, znatno zmanjšalo. Tudi v priporočilih za izvedbo presoje učinkov predpisov se zagovarja najbolj intenzivno vključevanje javnosti ravno v tej fazi.

### 3.2.1.3. Postopek sprejemanja predpisa na vladi

Za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora, predpisov in aktov vlade ter predpisov Evropske unije ministri izdajajo pravilnike, druge predpise pa le izjemoma. Če gre za pravilnik, je postopek priprave in sprejemanja pravilnika zaključen s sprejemom na ravni ministrstva in z objavo v Uradnem listu. V vseh drugih primerih pa se predlog predpisa posreduje vladi. Sicer pa lahko predloge vladnih odločitev v obravnavo vladi predložijo poleg ministra tudi predsednik vlade, generalni sekretar vlade, direktorji vladnih služb in drugi pooblaščen predlagatelji.

Vlada predlog predpisa takoj po predložitvi objavi v svojem informacijskem sistemu in ga posreduje v splet. Poslovnik vlade določa, da lahko člani vlade v treh delovnih dneh po objavi vladnega gradiva dajo k njemu svoje pripombe oziroma lahko nasprotujejo njegovi obravnavi.

Poslovnik vlade določa, da se predlog lahko obravnava (Poslovnik Vlade Republike Slovenije, 2001):

- na redni ali dopisni seji vlade po predhodni obravnavi na pristojnih delovnih telesih,
- na redni ali dopisni seji vlade brez predhodne obravnave na pristojnih delovnih telesih,
- na pristojnem delovnem telesu (odboru ali komisiji), ki gradivo dokončno obravnava.

V kolikor se predlog predpisa predhodno obravnava na delovnem telesu vlade, lahko delovno telo predlogu izreče podporo in ga posreduje v dokončno obravnavo, lahko pa ga zavrne in zahteva dopolnitev gradiva. Prav tako je tudi na dokončni obravnavi na delovnem telesu vlade ali na seji vlade lahko predlog zavrnjen ali sprejet. V kolikor je

predlog zavrjen, je predlagatelj pozvan, da predlog dopolni sam, ali pa je v ta namen ustanovljena posebna delovna skupina. V kolikor pa je predlog na seji vlade ali delovnega telesa v predlagani ali spremenjeni obliki s sklepom o sprejemu sprejet, se ta posreduje v objavo Uradnemu listu, ali pa predloži v obravnavo državnemu zboru. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. V kolikor gre za uredbo, pa jo bo vlada sprejela in jo posredovala v objavo Uradnemu listu (Poslovník Vlade Republike Slovenije, 2001).

Sodelovanje javnosti je v času, ko je gradivo predpisa na vladi, že težje v primerjavi s fazo priprave predpisa. Zainteresirane javnosti bi bilo potrebno vključiti v tistem delu, ko je na seji vlade gradivo zavrjeno in je poslano v dopolnitev.

#### 3.2.1.4. Postopek sprejemanja predpisa v državnem zboru

Poleg vlade lahko predlog zakona državnemu zboru v obravnavo pošlje tudi vsak poslanec, državni svet ali najmanj 5.000 volivcev. Poslovník državnega zbora določa, da lahko predlagatelj zakona pred vložitvijo predloga zakona predlaga, naj se opravi predhodna obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki naj bi se uredila z zakonom. Ta se opravi v delovnem telesu, ki po opravljeni obravnavi izda mnenje.

Po predložitvi predloga se predlog zakona posreduje vsem poslancem. Predlog se pošlje tudi vladi, če ta ni predlagatelj zakona, objavi pa se tudi v glasilu državnega zbora. Najmanj deset poslancev lahko v 15 dneh po posredovanju predloga zakona poslancem zahteva, da državni zbor opravi razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih, ciljih in poglavitnih rešitvah predloga zakona (splošna razprava). Če se splošna razprava ne zahteva, se prva obravnava šteje za opravljeno s posredovanjem predloga zakona vsem poslancem.

Za tem predsednik državnega zbora dodeli predlog zakona v obravnavo matičnemu delovnemu telesu. Predlog zakona, ki bo imel finančne posledice za državni proračun ali druga javna finančna sredstva, se dodeli v obravnavo tudi delovnemu telesu, ki je pristojno za vprašanja javnih financ, predlog zakona, ki vsebuje določbe, ki se nanašajo na pravice in položaj narodnih skupnosti, se dodeli tudi komisiji za narodni skupnosti. Pred drugo obravnavo lahko vložijo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo, komisija za javne finance, komisija za narodni skupnosti ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona, amandmaje k predlogu zakona. Z amandmajem se lahko predlaga sprememba ali dopolnitev posameznega člena ali naslova zakona, z amandmaji pa se lahko predlagajo tudi novi členi, ki vsebujejo rešitve, izhajajoče iz ciljev in načel predloga zakona, oziroma črtanje posameznega člena.

Druga obravnava predloga zakona se opravi najprej v matičnem delovnem telesu. Po končani obravnavi amandmajev in členov se pripravi dopolnjen predlog zakona, in sicer tako, da se v predlog zakona za drugo obravnavo vključi vse sprejete amandmaje. Poročilo matičnega delovnega telesa za drugo obravnavo predloga zakona in morebitno mnenje zakonodajno-pravne službe k dopolnjenemu predlogu zakona, se objavita v glasilu državnega zbora. Amandmaje k dopolnjenemu predlogu zakona lahko vloži poslanska skupina, deset poslancev in vlada, kadar ni predlagateljica zakona, vendar samo k tistim členom predloga zakona, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje. Matično delovno telo, komisija za javne finance, komisija za narodnosti, vlada ali predlagatelj predloga zakona lahko dajo mnenje k posameznemu amandmaju (Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, 2002).

Nato se na podlagi poročila matičnega delovnega telesa predlog obravnava na seji državnega zbora, v kateri se opravi razprava o členih ali delih predloga zakona in glasovanje o členih ali delih predloga zakona. O predlogu zakona v drugi obravnavi, za katerega je matično delovno telo sklenilo, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo, državni zbor ne razpravlja, ampak glasuje o predlogu matičnega delovnega telesa. Če je predlog matičnega delovnega telesa sprejet, je zakonodajni postopek končan. Če predlog ni sprejet, predsednik državnega zbora takoj pošlje predlog zakona matičnemu delovnemu telesu v obravnavo (Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, 2002).

Po končani drugi obravnavi se pripravi pregled vseh sprejetih amandmajev in vseh členov, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti, ter se v primeru, ko (Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, 2002):

- so bili sprejeti amandmaji k več kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, po končani drugi obravnavi pripravi in pravno tehnično uredi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo na podlagi sprejetih amandmajev;
- so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, lahko državni zbor na predlog predlagatelja sklene, da bo na isti seji opravil tretjo obravnavo predloga zakona;
- v drugi obravnavi ni bil k dopolnjenemu predlogu zakona sprejet noben amandma, državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu.

V tretji obravnavi državni zbor razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje. Obravnava posameznih členov predloga zakona se opravi le o tistih členih, h katerim so vloženi amandmaji. V tretji obravnavi predloga zakona lahko amandmaje vložijo predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona, ali poslanska skupina. Zakon je sprejet z večino opredeljenih glasov, razen v primeru, ko je za sprejem zakona predpisana zahtevnejša večina. Sprejet zakon razglasi predsednik republike, nato pa se objavi v Uradnem listu (Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, 2002).

Za sodelovanje javnosti je takrat, ko je predpis že v državnem zboru, prav tako manj možnosti kot pa takrat, ko je predpis še v fazi priprave. Zainteresirane javnosti bi načeloma lahko skušale svoja mnenja, predloge ali komentarje nasloviti na poslance, poslanske skupine, delovna telesa, pa tudi na predlagatelja. Vendar pa bodo zainteresirane javnosti težje dosegle želene spremembe, saj je predpis že prešel fazo priprave in so interesi, da se postopek zaključi in da predpis stopi v veljavo običajno močni.

### **3.2.2. Postopek sprejemanja odločitev na lokalni ravni**

Občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili. Zadeve iz prenesene pristojnosti pa občina ureja z odloki in drugimi predpisi, določenimi z zakoni. Postopki sprejemanja teh aktov pa so določeni s statutom posamezne občine in s poslovnikom občinskega sveta. V splošnem se postopek za sprejem odloka prične s predlogom odloka občinskemu svetu v sprejem, ki ga poda župan, komisija ali odbor občinskega sveta. V prvi obravnavi predloga odloka se razpravlja o razlogih, ki zahtevajo sprejem odloka ter o ciljih in načelih ter temeljnih rešitvah predloga odloka. Če občinski svet meni, da odlok ni potreben, ga s sklepom zavrne. Predlog odloka je sprejet, če je zanj glasovala večina navzočih članov občinskega sveta. V drugi obravnavi razpravlja občinski svet po vrstnem redu o vsakem členu predloga odloka. Ko občinski svet konča razpravo o posameznem členu predloga odloka, glasuje o predlogu odloka v celoti. V drugi obravnavi predloga odloka lahko predlagajo njegove spremembe in dopolnitve člani občinskega sveta in predlagatelj z amandmaji. Amandma, člen odloka in odlok v celoti so sprejeti, če zanje na seji občinskega sveta glasuje večina navzočih članov.

Podobno kot državni zbor, lahko tudi občina sprejme odlok po hitrem postopku (kadar to zahtevajo izredne potrebe občine ali naravne nesreče), kjer se združita prva in druga obravnava predloga odloka na isti seji, ali po skrajšanem postopku (če gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve odlokov, prenehanje veljavnosti posameznih odlokov ali njihovih posameznih določb v skladu z zakonom, uskladitve odlokov z zakoni, državnim proračunom, drugimi predpisi državnega zbora in ministrstev ali odloki občinskega sveta, ali spremembe in dopolnitve odlokov v zvezi z odločbami ustavnega sodišča ali drugih pristojnih organov) (Zakon o lokalni samoupravi, uradno prečiščeno besedilo, 2005).

Tudi v odločanje na občinski ravni je mogoče vključiti zainteresirane javnosti. Neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini so zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa. Podobno, kot pri sprejemanju predpisov na državni ravni tudi pri sprejemanju predpisov na lokalni ravni velja, da je smiselno zainteresirane javnosti vključiti čim bolj zgodaj, ko so različne alternative še odprte.

### 3.3. NAČINI SODELOVANJA

#### 3.3.1 Splošno o načinih sodelovanja zainteresiranih javnosti

Ko pripravljavci predpisov ugotovijo, kdo so zainteresirane javnosti, ki bi jih bilo smiselno vključiti v pripravo predpisa, in ko določijo, v katerih fazah postopka jih bodo vključili, morajo še izbrati načine in tehnike, s katerimi jih bodo vključili v postopek sprejema in priprave predpisa. Te bodo izbrali na osnovi več dejavnikov, prvi med njimi pa je zagotovo stopnja intenzivnosti, ki jo želijo doseči v zvezi s vključevanjem javnosti. Lahko rečemo, da obstojijo tri osnovne stopnje vključevanja javnosti v procese odločanja, kot jih opredeljuje tudi OECD<sup>6</sup>:

- informiranje (ang. *information*) – gre predvsem za posredovanje informacij od pripravljavcev predpisov in odločevalcev k zainteresiranim javnostim. Je prva stopnja vključevanja javnosti v procese odločanja in pogojuje vse naslednje stopnje;
- posvetovanje (ang. *consultation*) – gre za višjo stopnjo vključevanja zainteresiranih javnosti v procese odločanja, pripravljavci predpisov in odločevalci ne le informirajo zainteresirane javnosti, temveč jih spodbujajo, da izrazijo svoje mnenje in predloge;
- soodločanje ali aktivna participacija (ang. *co-decision making and active participation*) – gre za najvišjo stopnjo politične participacije, kjer so zainteresirane javnosti aktivno vključene v procese odločanja v vseh fazah procesa.

Poleg navedenih stopenj ali načinov politične participacije pa nekateri avtorji dodajajo še več vmesnih stopenj. Mednarodno združenje za sodelovanje javnosti pri odločanju (ang. *International Association for Public Participation*) na primer navaja, da je takšnih stopenj več, oziroma v tem kontekstu govorijo o spektru politične participacije. Posamezne faze, cilji, ki jih opredeljujejo ponazarjam v Sliki 2 na strani 21.

---

<sup>6</sup> Glej: OECD: Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, 2001.



Slika 2: Spekter politične participacije

NARAŠČANJE VPLIVA JAVNOSTI PRI ODLOČANJU					
INFORMIRANJE	POSVETOVANJE	VKLJUČENOST	SODELOVANJE	SOODLOČANJE	POOBLASTILO
CILJ	CILJ	CILJ	CILJ	CILJ	CILJ
Javnosti omogočiti uravnotežene in objektivne informacije, ki jim bodo v pomoč pri razumevanju problema, alternativ, priložnosti in/ali rešitev.	Od javnosti pridobiti povratno informacijo v zvezi s pripravljenimi analizami, alternativami in/ali odločitvami.	Sodelovati z javnostmi skozi celoten proces in zagotoviti, da so pomisleki in predlogi javnosti skozi celoten proces obravnavani in upoštevani.	Z javnostmi razviti partnerstvo v vseh vidikih odločitve, tudi pri oblikovanju alternativ in identifikaciji najprimernejše rešitve.	Z javnostmi razviti partnerstvo v vseh vidikih odločitve, ter jih vključiti v postopek izbire najprimernejše rešitve.	Pooblastiti javnost za sprejetje končne odločitve.

Vir: Prirejeno po sliki IAP2 Public Participation Spectrum na <http://iap2.org>

### 3.3.2 Orodja in tehnike za spodbujanje sodelovanja zainteresiranih javnosti

Mednarodno združenje za sodelovanje javnosti pri odločanju je pripravilo tudi obsežen izbor orodij ali tehnik, s katerimi odločevalci spodbujajo politično participacijo.

Kot primerna orodja za informiranje zainteresiranih javnosti združenje navaja<sup>7</sup>:

- tiskane materiale, namenjene informiranju (izkazi, prikazi, brošure);
- okrožnice (ang. *newsletters*);
- zbirke informacij (ang. *repository information*), v smislu ponujanja gradiv v knjižnicah, mestnih hišah, distribucijskih centrih, šolah in drugih javnih mestih;
- tehnična poročila, kjer gre predvsem za tehnične dokumente, nastale na podlagi izvedenih raziskav in ugotovitev;
- plačane oglase v časopisih in revijah in priloge časopisov (ang. *newspaper inserts*), v smislu izkazov, prikazov kot priloge lokalnega časopisa;
- predstavitvene zgodbe (ang. *featured stories*), kjer gre za zgodbe, ki se osredotočajo na sporna vprašanja);
- letake, poslane skupaj z računi (ang. *bill stuffer*);
- sporočila za javnost (ang. *press releases*) in tiskovne konference (ang. *news conferences*), ter
- posebne televizijske programe ali oddaje.

<sup>7</sup> Glej: IAP2: The IAP2 Public Participation Toolbox na <http://iap2.org>.

Kot primerna orodja, kjer je že nekoliko več interakcije z zainteresiranimi javnostmi, združenje navaja<sup>8</sup>:

- lokalne info točke, ki v času uradnih ur posredujejo informacije in odgovarjajo na vprašanja, osrednje kontaktne točke (ang. *central information contact*), kar je običajno oseba, ki je zadolžena za kontakt z javnostmi in mediji ter tehnične kontaktne točke (ang. *technical information contact*), preko katerih se omogoča dostop do tehničnih znanj;
- odbore strokovnjakov (ang. *expert panels*), predvsem kot javna zborovanja, kjer lahko novinarji postavljajo vprašanja strokovnjakom;
- poročanje (ang. *briefings*), pri čemer gre za redna srečanja z družbenimi klubi in drugimi civilnimi združenji, namenjena informiranju in izobraževanju;
- »vroči telefon« (ang. *information hot line*) kot posebno telefonsko linijo, kjer lahko zainteresirane javnosti pridobijo informacije preko telefonskega odzivnika ali pa kontaktirajo odgovorne uslužbence;
- spletne strani (ang. *web sites*);
- pošiljanje poročil z možnostjo odgovora (ang. *response sheets*) ter pošiljanje anket in vprašalnikov po pošti (ang. *mailed surveys and questionnaires*), ter telefonsko anketiranje in raziskave (ang. *telephone surveys/pools*).

Kot tehnike za pridobivanje informacij od zainteresiranih javnosti, ki temeljijo na osebnem kontaktu in klasičnih tehnologijah med drugim združenje navaja<sup>9</sup>:

- intervjuje za pridobivanje informacij kot podlage za oblikovanje vključevanja javnosti in za grajenje soglasja ter anketiranje posameznikov (ang. *in-person surveys*), pri čemer gre za diskusijske skupine, znotraj katerih poteka anketiranje na podlagi standardiziranih vprašalnikov ali metodologije;
- lokalne moderatorje (ang. *community facilitators*), kot poimenujejo posebej usposobljene posameznike, ki na lokalni ravni opravljajo predstavitve projektov;
- diskusijske skupine (ang. *focus groups*), pri čemer gre za skupino posameznikov, naključno izbranih iz ciljne skupine, na kateri se lahko testirajo sporočila;
- posvetovalne skupine (ang. *deliberative pooling*), pri čemer gre za posvet, namenjen pridobivanju mnenj od posameznikov, ki so dobro seznanjeni s spornim vprašanjem;
- simulacijske igre (ang. *simulation games*), s čimer poimenujejo posvete, kjer se simulirajo različne odločitve;
- ogleda (ang. *tours*), ki so namenjeni ključnim javnostim, izvoljenim predstavnikom, posvetovalnim skupinam in novinarjem;
- dneve odprtih vrat (ang. *open houses*);

---

<sup>8</sup> Glej: IAP2: The IAP2 Public Participation Toolbox na <http://iap2.org>.

<sup>9</sup> Glej: IAP2: The IAP2 Public Participation Toolbox na <http://iap2.org>.

- sejme (ang. *community fairs*) kot osrednje dogodke, kjer poteka večje število različnih aktivnosti z namenom, da se zainteresiranim javnostim prenesejo informacije in da projekti vzbudijo zavedanje in zanimanje;
- čajanke (ang. *coffee klatches*), pri čemer gre za srečanja manjših skupin posameznikov iz soseske, ki navadno potekajo na domu;
- sestajanje z obstoječimi skupinami (ang. *meetings with existing groups*), v smislu srečanj z obstoječimi skupinami;
- javne predstavitve mnenj (ang. *public hearings*), pri čemer gre za formalna zasedanja z vnaprejšnjim razporedom predstavitev;
- kreativne delavnice (ang. *design charrettes*), kjer gre za intenzivne delavnice, namenjene preoblikovanju projektov;
- igranje vlog (ang. *role-playing*), kjer udeleženci igrajo predhodno določene vloge;
- Samojski krog (ang. *Samoan circle*), pri čemer gre za posvet, ki ni voden posebej z namenom, da spodbuja aktivno participacijo vseh udeleženi;
- delavnice (ang. *workshops*), kjer gre za neformalen posvet, ki lahko vsebuje tudi predstavitve in razstavljanje, in se zaključi z interaktivnim delom, ter
- konferenco za prihodnost (ang. *future search conference*), pri čemer gre za dogodek, kjer se udeleženci osredotočajo na prihodnost organizacije, združenja ali družbe.

Marsikatero od do sedaj naštetih tehnik bi bilo mogoče prilagoditi za izvedbo v virtualnem prostoru, posebej pa združenje navaja tudi tehnike, ki se izvajajo s pomočjo sodobnih informacijsko-komunikacijskih orodij<sup>10</sup>, na primer:

- spletno anketiranje/raziskave (ang. *internet surveys/pools*);
- računalniške raziskave (ang. *computer-based surveys*), kjer gre za raziskave, izvedene preko računalniških omrežij;
- posvetovanja na spletu (ang. *web-based meetings*), pri čemer gre za posvetovanja, ki se izvajajo s pomočjo spleta, ter
- delavnice, na katerih se izkoriščajo prednosti računalnikov (ang. *computer-facilitated workshops*), pri čemer gre za posvetovanja, kjer udeleženci uporabljajo računalniška orodja za posredovanje mnenj.

Tehnik za sodelovanje javnosti pri odločanju je torej precej. Sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija in razširjenost le-te pa ponuja nove možnosti, kako zainteresirane javnosti doseči in vključiti v procese odločanja tudi preko svetovnega spleta. Poleg tehnik in orodij, ki jih navaja združenje, so danes na voljo še nekatere druge. Tudi e-participacija se v manjši meri pri nas že spodbuja, zainteresiranim javnostim pa bi bilo mogoče ponuditi še več. Podrobneje te vidike predstavljam v naslednjem poglavju.

---

<sup>10</sup> Glej: IAP2: The IAP2 Public Participation Toolbox na <http://iap2.org>.

## **4. PARTICIPACIJA V INFORMACIJSKI DRUŽBI**

### **4.1. E-PARTICIPACIJA V SLOVENIJI**

Možnost za sodelovanje javnosti pri odločanju z uporabo sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij in orodij (torej e-participacijo) je danes v slovenskem spletnem prostoru že nekaj, zato jih na kratko predstavljamo v nadaljevanju.

#### **4.1.1. E-demokracija na e-upravi**

Enotni državni portal e-uprava je spletni portal, ki je nastal z namenom, da uporabnikom ponudi dostop do informacij in storitev državne uprave z enega in enotnega mesta. Kot pod-portal na portalu e-uprava se je, z namenom ponuditi enotno mesto za obveščanja javnosti o sprejemanju odločitev na državni ravni ter ponuditi možnost za sodelovanje javnosti pri odločanju, vzpostavil portal e-demokracija. Danes e-demokracija na e-upravi ponuja dostop do informacij (preko povezav na Register predpisov Slovenije, Uradni list in preko objave dokumentov, na primer dokumentov s področja razvoja e-volitev, povezave na spletna mesta, ki ponujajo informacije o dosedanjih volitvah od osamosvojitve dalje, povezave na spletne strani Vlade RS in Državnega zbora RS, povezave na vire informacij o odločanju v EU), možnost za neposredno kontaktiranje predsednika države, poslancev, ministrstev, občin in bivšega predsednika države, poseben del pa je namenjen informacijam javnega značaja. E-demokracija na e-upravi nudi zelo malo storitev, nekateri viri, ki jih ponuja, pa so že zastareli. Pred nedavnim je Ministrstvo za javno upravo na e-demokracijo dodalo nekaj novih storitev, ki so namenjena predvsem odpravi administrativnih ovir in dostopu do predlogov predpisov.

#### **4.1.2. Možnosti za e-participacijo na spletnih straneh DZ RS in Vlade RS**

Državni zbor je prenovo svojih spletnih strani doživel nedavno. Poleg bogatega vira informacij o že sprejetih predpisih ter aktih in predpisih ter aktih v postopku sprejemanja pa spletne strani Državnega zbora ponujajo tudi interaktivna orodja za sodelovanje javnosti pri odločanju, predvsem v obliki elektronskih obrazcev, ki zainteresiranim posameznikom omogočajo, da svoje mnenje, predlog, komentar ipd. enostavno pošljejo poslancu, poslanski skupini ali predsedniku državnega zbora. Spletne strani državnega zbora ponujajo tudi možnost za spletno javno predstavitev mnenj v zvezi z predpisi, ki so v postopku sprejemanja. Seveda pa spletne strani nudijo tudi informacije o delovanju državnega zbora. Tudi spletne strani vlade ponujajo dostop do gradiv, ki se nahajajo v postopku obravnave in nekaj enostavnih možnosti za kontaktiranje. Z objavo vrste informacij, novic, sporočil za javnost in podobno spletne strani omogočajo dober vpogled v delo vlade, manj pa je možnosti za e-participacijo.

### **4.1.3. Možnosti za e-participacijo na lokalni ravni**

Na lokalni ravni je v smislu e-participacije pri sprejemanju odločitev na lokalni ravni, ki jih sprejemajo organi samoupravnih lokalnih skupnosti, izrazito malo. Poleg osnovnih informacij o delu organov, kontaktnih informacij in novic spletne strani večine slovenskih občin ne ponujajo nikakršnih možnosti za e-participacijo. Nekatere občine ponujajo spletni dostop do sprejetih predpisov. Manjše število občin ponuja elektronske obrazce za kontaktiranje župana ali vpogled v županov spletni koledar. Med vsemi občinami pa izstopa Občina Velenje, ki je vzpostavila e-demokracijo na lokalni ravni v obliki posebnega pod-portala na svoji spletni strani, vendar pa ta žal ni zaživel. Omeniti velja še Servis 48 Mestne Občine Celje, ki svojim občanom ponuja posebno spletno mesto, preko katere lahko pošljejo vprašanje, predlog ali idejo, ki se nanaša na podobo mesta in življenje v njem.

### **4.1.4. Druge možnosti za e-participacijo**

Če govorimo o možnostih za e-participacijo, je potrebno omeniti vsaj še spletni portal elektronska participacija. Ta je nastal pred nedavnim, ponuja pa mesto, kjer lahko zainteresirane javnost sodelujejo v procesih odločanja z uporabo spletnih orodij, kot na primer e-ankete, e-peticije, e-forumi in podobno. Na spletnem portalu e-participacija so torej zbrane in urejene povezave do spletnih strani državnih organov, organov lokalnih skupnosti ter drugih spletnih mest, ki ponujajo različna orodja za e-participacijo na lokalni, državni in evropski ravni.

## **4.2. VZPOSTAVITEV CELOVITE E-PARTICIPACIJE**

Že v prejšnjem poglavju sem, ko sem govorila o spektru politične participacije ugotavljala, da se možnosti za sodelovanje zainteresiranih javnosti javljajo v spektru od informiranja preko posvetovanja, vključenosti, sodelovanja do soodločanja, do končne stopnje, pooblastila, kjer je zainteresiranim javnostim podeljena možnost odločanja.

Če pa pogledamo ta spekter z nekoliko bolj praktičnega vidika in skušamo vanj umestiti konkretne načine sodelovanja javnosti, lahko rečemo, da se v okviru posameznih stopenj kažejo naslednji načini:

- informiranje je mogoče zagotavljati z objavljanjem informacij in odgovarjanjem na vprašanja;
- posvetovanje je mogoče zagotavljati z možnostjo za podajanje pritožb, mnenj, pripomb ali komentarja ter s spodbujanjem diskusije med subjekti zainteresiranih javnosti;
- vključenost je mogoče zagotavljati z diskusijo z odločevalci;

- sodelovanje je mogoče zagotavljati mogoče zagotavljati z vzpostavljanjem možnosti za opredelitev zainteresiranih javnosti o spornem vprašanju;
- soodločanje je s posvetovanji v okviru izvajanja presoje učinkov predpisov;
- pooblaščenje pa se zagotavlja s državljskimi porotami.

Vpletenost zainteresiranih javnosti, hkrati pa tudi možnost vpliva na odločitve, se povečuje z vsako naslednjo stopnjo.

Informiranje zainteresiranih javnosti je pravzaprav predpogoj za vzpostavitev e-participacije. Javnostim morajo biti preko spleta na voljo relevantne, točne in pravočasne informacije o aktivnostih odločevalcev, informacije o tem, na kakšen način lahko javnosti sodelujejo v odločanju, gradiva, ki nastajajo v zakonodajnem procesu in procesih priprave drugih dokumentov ter procesih sprejemanja odločitev, registri obstoječe zakonodaje ter druge informacije, ki javnostim omogočajo vpogled v odločanje.

Šele informirane zainteresirane javnosti, ki so seznanjene s pristojnostmi organov državne uprave in organov lokalne samouprave, ter z aktivnostmi organov, lahko organu zastavljajo relevantna vprašanja. Lahko rečemo, da je postavitve vprašanja prvi korak do e-participacije.

Naslednja stopnja oziroma način, s katerim lahko zainteresirane javnosti do neke mere e-participirajo, je podaja pritožbe. S tem se predvsem možnost zainteresiranih javnosti, da vplivajo na odločitev, hkrati pa se tudi njihova vpletenost poveča. Da se zainteresirane javnosti lahko pritožijo, jim morajo biti poleg možnosti za oddajo pritožbe v elektronski obliki na voljo tudi informacije o pristojnosti organov.

Da lahko zainteresirane javnosti podajajo mnenja, pripombe ali komentarje, morajo biti seznanjene z določeno problemsko situacijo in poznati kontekst, v kateri se pojavlja. Če se s podajo pritožbe (v kolikor je upravičena) načeloma lahko prepreči določeno aktivnost, pa se s podajo mnenja, pripombe oziroma komentarja lahko vpliva na smer, v katero se bo neka aktivnost razvila.

Spletne diskusije med subjekti zainteresiranih javnosti so naslednja stopnja e-participacije, saj podobno mislečim dajejo možnost, da se povežejo med seboj in oblikujejo civilno iniciativo, ki lahko sproži družbene spremembe. Zainteresiranim javnostim morajo biti za to na voljo spletna mesta, kjer lahko izmenjajo poglede in navežejo kontakt.

Spletna diskusija z odločevalci je naslednja stopnja e-participacije, saj zainteresiranim javnostim omogoči, da izmenjujejo poglede z osebami, katerim družba daje pooblastilo, da v njenem imenu sprejemajo odločitve, in možnost vpliva na to osebo ter preko nje na končno odločitev.

Oprelitev zainteresiranih javnosti o nekem vprašanju, ki ga postavi organ z namenom posvetovati se z zainteresiranimi javnostmi pred sprejemom določene odločitve, je naslednja stopnja e-participacije. Čeprav je izvedba takšnega posvetovanja običajno nezavezujoča za organ, pa izid zagotovo vpliva na odločitev organa, saj ta praviloma ne bo ravnal v nasprotju z jasno izraženo opredelitvijo prizadete javnosti. V kolikor bi se to zgodilo, pa bi organ moral jasno utemeljiti, zakaj je do tega prišlo. Zato lahko rečemo, da je opredelitev o nekem vprašanju naslednji korak k e-participaciji.

Posvetovanje z zainteresiranimi javnostmi in njihovo vključevanje v sprejemanje odločitev, je del presoje učinkov predpisov in je naslednja stopnja vključevanja zainteresiranih javnosti. Posvetovanja z zainteresiranimi javnostmi naj bi jih pripravljavci predpisov izvajali skozi celoten postopek priprave predpisa. To pa pomeni, da zainteresirane javnosti v dialogu s pripravljavci predpisov sooblikujejo odločitev ali predlog predpisa.

Opisana posvetovanja z zainteresiranimi javnostmi torej predstavljajo ciljno stopnjo e-participacije. Redno izvajanje takšnih posvetovanj z zainteresiranimi javnostmi bo pripeljalo do vzpostavitve dialoga med državo in zainteresiranimi javnostmi, zato na tej stopnji ne govorimo več o sodelovanju javnosti v procesih odločanja, temveč o soodločanju.

#### **4.2.1. ORODJA ZA VZPOSTAVITEV E-PARTICIPACIJE**

Orodja, s katerimi se vzpostavljajo možnosti za e-participacijo zainteresiranih javnosti v procesih odločanja, so orodja za objavo vseh vrst in oblik informacij in gradiv, sistemi za obveščanje, elektronski obrazci, pogosto zastavljena vprašanja in odgovori, spletni forumi, novičarske skupine (ang. *newsgroups*) in klepetalnice (ang. *chat rooms*), spletne ankete in vprašalniki, glasovanje s pomočjo mobilnih tehnologij, kot je SMS glasovanje ter e-peticije.

V Tabeli 1, ki se nahaja v Prilogi 2 je ponazorjeno, katera orodja je mogoče uporabiti za e-participacijo glede na posamezno izbrano področje in glede na posamezno izbrano možnost oziroma način e-participacije.

#### **Objave predpisov in baze predpisov**

Spletne objave predpisov in baze predpisov zainteresiranim javnostim omogočajo, da se seznanijo z veljavnimi predpisi in ugotovijo, kako je določeno področje pravno urejeno. Gre za objave predpisov na spletnih straneh organov, Vlade RS, Državnega zbora RS, spletne objave Uradnega lista RS in Register predpisov RS.

## **Objave katalogov informacij javnega značaja**

Katalogi informacij javnega značaja so namenjeni širši javnosti, v njih pa so popisane vse informacije, ki jih ima zavezanec po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja v svoji posesti in so informacije javnega značaja. Katalog informacij javnega značaja torej zainteresiranim javnosti pove, katere informacije lahko pridobi pri določenem organu.

## **Objave gradiv za izvedbo presoje učinkov predpisov**

Gradiva, ki nastajajo v procesu izvedbe analize učinka predpisa so za zainteresirane javnosti ključni dokumenti, ki vsebujejo informacije o določenem predlaganem predpisu, veljavnem predpisu ali predlagani odločitvi. Spletna objava teh dokumentov je zato ključna za izvedbo posvetovanj z zainteresiranimi javnostmi.

## **Objave dogodkov, objave novic in sistemi za obveščanje**

Objave dogodkov se nanašajo na objave aktualnih dogodkov, pa tudi tistih dogodkov, ki jih zainteresirane javnosti organizirajo same z namenom, da opozorijo na nek problem ali pa izpeljejo neko družbeno angažirano akcijo, h kateri želijo pritegniti tudi druge, podobno misleče posameznike. Spletne objave novic o aktivnostih in delu organa, sporočila za javnost in podobno zainteresirane javnosti informirajo o aktualnih dejavnostih organa. Sistemi za obveščanje omogočajo, da se takšne spletne objave posredujejo zainteresiranim javnostim preko elektronske pošte in preko SMS sporočil (ang. *short message service*).

## **Aplikacije za spletno predvajanje avdio in video vsebin**

Aplikacije za spletno predvajanje avdio in video vsebin (ang. *audio/video streaming*) omogočajo spletno predvajanje zvoka in slike. Gre ali za posnetke ali pa neposredne prenose sej, zasedanj in podobno, s čimer se zainteresirane javnosti obvešča o aktualnih dogodkih.

## **Elektronski obrazec (organu, za odpravo administrativnih ovir, pooblaščenki, varuhu človekovih pravic)**

Elektronski obrazci so orodje, ki zainteresiranim javnostim omogočijo, da pristojnemu organu podajo vprašanje, mnenje, komentar ali pritožbo. Takšni elektronski obrazci predstavljajo prijazen uporabniški vmesnik, hkrati pa zagotavljajo, da zainteresirane javnosti organu poleg sporočila sporočijo tudi vse tiste podatke, ki jih le-ta potrebuje.

## **Najpogostejša vprašanja in odgovori (ang. *frequently asked questions*)**

Spletne objave najpogostejših vprašanj in odgovorov zainteresiranim javnostim omogočajo dodaten vir uporabnih informacij, hkrati pa racionalizirajo delo organov.



### **Spletni forum (ang. *forum*)**

Spletni forum je uveljavljeno orodje, ki omogoča komunikacijo med zainteresiranimi javnostmi, v razprave pa se lahko vključujejo tudi predstavniki organov, ki v nekem kontekstu nastopajo kot odločevalci. Spletni forumi beležijo diskusije, ki so npr. pripravljavcem predpisov lahko uporaben vir informacij tudi, če se le-ti v spletne diskusije ne vključujejo.

### **Klepetalnica (ang. *chat room*)**

Spletna klepetalnica je orodje, ki prav tako omogoča izmenjavo mnenj, vendar pa za razliko od spletnih forumov zahteva sočasno prisotnost subjektov. Podobno kot pri spletnem forumu je prednost spletne klepetalnice, da omogoča hkratno in dvosmerno komunikacijo med več subjekti. Čeprav so za spletne klepetalnice navadno namenjene bolj neformalnim pogovorom, jih je z ustreznim pozicioniranjem mogoče uporabiti tudi v nekoliko bolj formalne namene.

### **Novičarske skupine (ang. *newsgroups*)**

Novičarske skupine so prav tako spletni forumi, le da so namenjeni izmenjavi podatkov o specifičnih, s strani uporabnikov določenih tem in tako kot splošni spletni forumi niso namenjeni izmenjavi podatkov v realnem času. Z novičarskimi skupinami bi bilo mogoče zainteresiranim javnostim ponuditi mesto, kjer se lahko med sabo obveščajo o aktualnih dogodkih.

### **Spletni dnevnik (ang. *blog*)**

V zadnjem času izjemno razširjeni spletni dnevniki omogočajo, da posamezniki na spletu objavljajo svoje prispevke, ki so vidni tudi drugim. Spletne dnevnike bi bilo mogoče uporabiti tudi z nekoliko drugačnim namenom – objaviti bi bilo mogoče spletni dnevnik neke odločitve (npr. spletni dnevnik Predsedovanje Slovenije EU), in v njem objavljati aktualne dogodke na dano temo.

### **Spletna anketa**

Spletna anketa je orodje, ki organom omogoča, da na enostaven način pridobijo mnenje zainteresiranih javnosti na neko določeno vprašanje. Običajno vsebujejo le eno vprašanje in ponujajo več možnih odgovorov, mogoče pa jih je zasnovati tudi tako, da vsebujejo več vprašanj. Spletne ankete podpira tudi avtomatizirana obdelava pridobljenih podatkov in prikaz rezultatov na spletu.

## **Spletni vprašalnik**

Spletni vprašalnik je za razliko od spletne ankete zastavljen širše. Vsebuje več vprašanj, na katere ponuja več možnih odgovorov, omogoča pa tudi, da zainteresirane javnosti v vprašalniku izrazijo tudi morebitne lastne ugotovitve, ki morda niso zajete v ponujenih odgovorih. Spletni vprašalnik organu omogoča, da pridobi celovito mnenje zainteresiranih javnosti na dano temo.

## **SMS glasovanje**

SMS glasovanje ima podobno vlogo kot spletna anketa. Omogoča namreč, da organ relativno enostavno pridobi povratno informacijo o neki predlagani odločitvi. Z SMS glasovanjem je mogoče izvesti bolj usmerjeno poizvedovanje.

## **E-peticija in podpis e-peticije**

E-peticije so orodje, s katerimi zainteresirane javnosti lahko izrazijo svoje prepričanje ter, v kolikor uspejo pridobiti zadostno število somišljenikov, sprožijo družbene spremembe. Smiselno je, da se ob objavi e-peticij omogoči tudi podpisovanje e-peticij, velja pa opozoriti, da bo e-peticija veljavno podpisana le z e-podpisom.

### **4.2.2. Umestitev orodij v izbrane spletne predstavitve in e-upravo**

Predstavljena spletna orodja bi bilo seveda mogoče, hkrati pa tudi smiselno uvrstiti na spletne strani Vlade RS, Državnega zbora RS, posameznih ministrstev in organov samoupravnih lokalnih skupnosti. Hkrati bi bilo smiselno vzpostaviti spletna mesta, ki bi bila posvečena ožjim temam – v tujini srečamo na primer posebna spletna mesta za odpravo administrativnih ovir, za objavo e-peticij, za spodbujanje povezovanja med aktivisti na lokalni ravni in podobno. Takšna spletna mesta lahko vzpostavijo državni organi ali pa zasebna podjetja. Predstavljena orodja pa bi bilo seveda smiselno vključiti tudi v pod-portal e-demokracija na enotnem državnem portalu e-uprava in e-demokracijo oblikovati kot enotno vstopno točko, ki bi povezovala vsa spletna mesta, ki omogočajo e-participacijo na lokalni, državni in evropski ravni.

## **5. PREDNOSTI UPORABE ORODIJ INFORMACIJSKE DRUŽBE ZA SODELOVANJE JAVNOSTI PRI ODLOČANJU**

### **5.1 IZHODIŠČA**

Kot glavna prednost elektronskega poslovanja se običajno omenja ravno stroškovna učinkovitost le-tega v primerjavi s klasičnim. Posebej za javno upravo, kot že omenjeno v uvodu, tudi Kovačič ugotavlja, da »lahko država prihrani do 70 % stroškov, če uvede

elektronsko poslovanje v upravi, pri čemer niso upoštevani stroški strank (izguba časa zaradi poti in čakanja v vrsti, stroški poti, nujnost porabe letnega dopusta ipd.)« (Kovačič, 2005, str. 262).

Seveda je tudi e-participacija del elektronskega poslovanja v upravi. Da bi ugotovila, ali tudi za sodelovanje javnosti pri odločanju drži, da elektronski načini v primerjavi s klasičnimi prinašajo prihranke, in da bi v svojo diplomsko nalogo vključila tudi praktični del, v nadaljevanju z enostavno analizo stroškov in koristi ugotavljam, ali prehod na elektronsko poslovanje tudi pri sodelovanju javnosti pri odločanju prinaša prihranke.

Analizo stroškov in koristi sem pripravila na osnovi dveh primerov iz prakse – priprave Nacionalnega programa varstva okolja (v nadaljevanju: NPVO), ki ga je pripravljalo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo v letu 2004 in priprave novele Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki ga je v letu 2005 pripravljalo Ministrstvo za javno upravo.

#### **5.1.1. Predstavitev projekta priprave nacionalnega programa varstva okolja**

Tedanje ministrstvo za okolje, prostor in energijo je v letu 2004 na podlagi določil Zakona o varstvu okolja (Ur. l. RS št. 41/2004, 20/2006) pričelo s pripravo NPVO. Gre za osnovni strateški dokument na področju varstva okolja, ki zasleduje cilj izboljšanja okolja in kakovosti življenja nasploh, cilji pa se nanašajo tudi na varstvo naravnih virov. Zato program opredeljuje konkretne cilje za posamezna področja varstva okolja, ki so vezani na določena časovna obdobja, določa pa tudi prednostne naloge in predlaga ukrepe, s katerimi naj bi se cilji dosegli. Resolucijo o Nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 (Ur. l. RS št. 2/2006) je 24. novembra 2005 sprejel Državni zbor RS.

Izvedbo programa vključevanja zainteresiranih javnosti v pripravo programa je ministrstvo na podlagi javnega naročila dodelilo podjetju Modra d.o.o.. V osmih mesecih, kolikor je trajala priprava programa (februar 2004 – september 2004) je bila izvedena vrsta aktivnosti z namenom vključevanja javnosti v pripravo programa z uporabo klasičnih aktivnosti, kot so delavnice (3) in javne predstavitve mnenj (7), ki pa so bile podprte tudi s posebno spletno predstavitvijo, ki je še danes dostopna na spletnem naslovu <http://www.npvo.si>. Gre za spletni pod-portal, ki je poleg objav dokumentacije v zvezi s pripravo programa omogočal tudi vključevanje v spletni forum, možnost za prijavo na listo prejemnikov e-novic, elektronski obrazec za podajo mnenja ali predloga ter interaktivni vodič za spremljanje priprave programa.

### **5.1.2. Predstavitev projekta priprave novele Zakona o dostopu do informacij javnega značaja**

S sprejetjem Zakona o dostopu do informacij je državni zbor v letu 2003 uzakonil ustavno določeno pravico dostopa do informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga javni sektor. Dve leti po sprejetju zakona pa je bilo potrebno zaradi določil 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja novelirati obstoječi zakon. Novelo zakona je pripravljalo Ministrstvo za javno upravo, ki v pripravo novele zakon prav tako vključilo zainteresirane javnosti. V dveh mesecih, kolikor je trajala priprava novele zakona, je ministrstvo zainteresirane javnosti vključevalo z uporabo klasičnih načinov in tehnik vključevanja javnosti, kot je delavnica (1) in javna predstavitev mnenj (1), sodelovanje javnosti pri pripravi predloga novele zakona pa so spodbujali tudi po elektronski poti. Tako so vso obveščanje in objavo gradiv izvedli elektronsko, spodbujali pa so tudi elektronsko oddajanje komentarjev, predlogov in mnenj. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ-A) je državni zbor sprejel 15. junija 2005.

### **5.2. ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI**

Na osnovi dokumentacije, pridobljene na spletnem mestu <http://www.npvo.si> in na Ministrstvu za okolje in prostor, ter na osnovi podatkov o stroških vključevanja zainteresiranih javnosti v pripravo ZDIJZ-A, ki so mi jih posredovali na Ministrstvu za javno upravo in podatkov, pridobljenih na pogovorih z delovno skupino, ki je v letu 2005 pripravljala predlog ZDIJZ-A, pa tudi na podlagi več objav v medijih in na spletnih straneh, sem pripravila analizo stroškov in koristi uporabe spletnih orodij za e-participacijo v primerjavi s klasičnimi načini vključevanja zainteresiranih javnosti v odločanje.

Stroške sem analizirala tako, da sem najprej na podlagi dobljenih podatkov ocenila, katere so aktivnosti, ki se izvajajo pri vključevanju javnosti ne glede na to, ali gre za obsežnejši projekt, kot je bil projekt priprave NPVO, ali pa gre za manj obsežen projekt, kot je bil projekt priprave ZDIJZ-A. Nato sem na osnovi pridobljenih podatkov razdelila stroške po posameznih aktivnostih. Ker sta se oba projekta izvajala v različnih obdobjih, sem podatke, pridobljene na Ministrstvu za okolje in prostor, da bi bili med seboj primerljivi z uporabo indeksov inflacije prevedla na leto 2006. Podatke o stroških vključevanja zainteresiranih javnosti pri pripravi ZDIJZ-A pa sem dobila v obliki porabe delovnih ur, ki sem jih s pomočjo podatkov o stroških dela v javni upravi za leto 2006 prav tako prevedla na leto 2006. Na podlagi tako organiziranih podatkov sem nato ugotavljala, katere aktivnosti je mogoče izvesti le z uporabo klasičnih orodij, katere aktivnosti je mogoče izvesti tako z uporabo klasičnih orodij kot z uporabno elektronskih orodij in katere aktivnosti je mogoče izvesti le z uporabo elektronskih orodij. Na podlagi ugotovitev sem pripravila izračune ob dveh osnovnih predpostavkah. Prva predpostavka je bila, da organ pri pripravi predpisa ali drugega dokumenta uporablja le klasična orodja za vključevanje zainteresiranih javnosti.

Druga osnovna predpostavka pa je bila, da organ pri pripravi predpisa ali drugega dokumenta uporablja elektronska orodja za vključevanje zainteresiranih javnosti pri vseh tistih aktivnostih, kjer je to mogoče in v največji meri, kot je to mogoče. Ker pa ni vedno najbolj smiselno, da se uporabljajo le elektronska orodja, sem pripravila tudi izračun za primer, da organ uporablja obe vrsti orodij. V nadaljevanju podajam podrobnejši pregled izvedbe analize.

### **5.2.1. Predpostavke izhodišč analize in začetni izračuni stroškov**

Izvedba analize stroškov in koristi je zahtevala večje število predpostavk. Najprej navajam splošne predpostavke.

#### **1. predpostavka**

V analizi stroškov ne upoštevam stroškov obstoječih sredstev posameznega ministrstva, kot je oprema, prostori, informacijska infrastruktura in delo uslužbencev v podpornih službah. Predpostavko utemeljujem z ugotovitvijo, da te vire ministrstvo ima ne glede na morebitno izvajanje vključevanja zainteresiranih javnosti, poleg tega pa so stroški uporabe teh virov enaki ne glede na način vključevanja zainteresiranih javnosti (klasično ali elektronsko). Predpostavko o informacijsko-komunikacijski infrastrukturi utemeljujem z ugotovitvijo, da je v okviru državnega portala e-uprava na voljo tudi pod-portal e-demokracija, ki bi ga bilo mogoče oblikovati kot orodje za izvajanje e-participacije, ki bi služil vsem organom, ki pripravljajo predpise in dokumente.

#### **2. predpostavka**

V analizo vključujem stroške neposrednega dela uslužbencev ministrstva, ki je različno glede na način vključevanja zainteresiranih javnosti (klasično ali elektronsko), ko gre za zagotavljanje sodelovanja zainteresiranih javnosti s klasičnimi načini od zagotavljanja sodelovanja zainteresiranih javnosti z uporabo informacijsko-komunikacijske tehnologije. Te stroške vključujem posredno v primeru priprave NPVO, saj je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo izvedbo projekta zagotavljanja sodelovanja zainteresiranih javnosti prepustilo zunanjemu izvajalcu, in neposredno v primeru priprave ZDIJZ-A, ko stroške vrednotim na podlagi pridobljenih podatkov o porabljenih delovnih urah. Neposredno jih vključujem tudi pri izračunu stroškov klasičnih načinov vključevanja zainteresiranih javnosti v primerjavi z elektronskim.

#### **3. predpostavka**

Za izvedbo analize stroškov so bistveni le stroški tistih aktivnosti, ki se običajno pojavljajo, ko gre za vključevanje javnosti v procese odločanja. Predpostavljam, da so te aktivnosti naslednje:

- priprava načrta projekta (identifikacija zainteresiranih javnosti, terminski načrt, določitev načinov vključevanja);
- obveščanje zainteresiranih javnosti (najava dogodkov, obveščanje zainteresiranih javnosti o dogodkih, objava novic v zvezi s pripravo predloga, izvedba tiskovne konference);
- objava gradiv v zvezi s pripravo dokumenta;
- izvedba delavnice (predstavitev gradiv, zagotavljanje diskusije, spremljanje in beleženje diskusije);
- izvedba javne predstavitve mnenj ali osnutka predloga (predstavitev dokumenta, zagotavljanje diskusije);
- pridobivanje mnenj s pomočjo spletnih orodij (spletnih forumov, spletnih vprašalnikov, spletnih anket in obdelava podatkov);
- vodenje projekta (vodenje in koordinacija, sprotno spremljanje in vrednotenje uspešnosti, zaključno vrednotenje).

Tabela 2: Izračun stroškov vključevanja zainteresiranih javnosti na MOPE (priprava NPVO) ter na MJU (priprava ZDIJZ-A)

Aktivnost	Stroški MOPE	Stroški MJU
Priprava načrta projekta	386.640,00 SIT	94.000,00 SIT
Obveščanje zainteresiranih javnosti	165.672,00 SIT	88.500,00 SIT
Objava gradiv v zvezi s pripravo dokumenta	412.416,00 SIT	3.250,00 SIT
Izvedba delavnice	302.976,00 SIT	31.800,00 SIT
Izvedba javne predstavitve mnenj ali osnutka predloga	997.308,00 SIT	79.500,00 SIT
Pridobivanje mnenj s pomočjo spletnih orodij	267.315,84 SIT	41.500,00 SIT
Vodenje projekta	1.756.717,92 SIT	253.000,00 SIT
<b>Skupaj</b>	<b>4.289.045,76 SIT</b>	<b>591.550,00 SIT</b>

Vir: Interno gradivo MOPE, Interno gradivo MJU.

Pri izračunu stroškov sem, kot že rečeno, upoštevala stroške tistih aktivnosti, ki so relevantne za izpeljavo vključevanja zainteresiranih javnosti v proces priprave dokumenta. Izračun stroškov Ministrstva za okolje, prostor in energijo temelji na predračunu, ki ga je izdal zunanji izvajalec. Zneski so preračunani na maj 2006. Izračun stroškov Ministrstva za javno upravo pa temelji na pridobljenih podatkih o številu porabljenih delovnih ur ministrstva, pri čemer sem za izračun uporabila podatke o stroških dela v javni upravi za maj 2006, prav tako pridobljenih na Ministrstvu za javno upravo. Ti znašajo za uslužbenca s V. stopnjo izobrazbe 1.800,00 SIT, za uslužbenca s VII. Stopnjo izobrazbe pa 4.700,00 SIT na delovno uro. Razliko, nastalo med stroški obeh ministrstev je mogoče pojasniti z ugotovitvijo, da je na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo šlo za pripravo NPVO, ki je nov, obsežen in vsebinsko obsežen dokument, katerega priprava je zahtevala široko vključevanje javnosti, na Ministrstvu za javno upravo pa je šlo za novelo obstoječega

zakona, katerega priprava ni bila niti časovno tako zahtevna, niti ni pritegnila širokega kroga zainteresiranih javnosti.

### **5.2.2. Predpostavke in izračuni stroškov e-participacije v primerjavi s klasičnimi načini sodelovanja javnosti pri odločanju**

Da bi lahko primerjala, kakšna je razlika v stroških, če se organ odloči, da bo sodelovanje zainteresiranih javnosti omogočal s klasičnimi načini v primerjavi s pretežno elektronskimi načini, sem morala sprejeti dodatne predpostavke, kot sledi v nadaljevanju.

#### **4. predpostavka**

Posamezne aktivnosti, ki jih organi izvajajo z namenom vključevanja zainteresiranih javnosti je mogoče izvesti s klasičnimi načini, s klasičnimi ali elektronskimi načini ali pa samo elektronsko. Pripravo načrta projekta ter vodenje projekta je mogoče izvesti na samo en način, ki mu težko rečemo klasični. Ker aktivnosti nista bistveni pri ugotavljanju razlike med stroški, če gre za vključevanje zainteresiranih javnosti s klasičnimi načini ali z uporabo informacijsko-komunikacijske tehnologije, teh stroškov ne upoštevam pri primerjavi.

Tabela 3: Možni načini izvedbe posameznih aktivnosti pri vključevanju zainteresiranih javnosti v pripravo dokumentov

<b>Aktivnost</b>	<b>Način izvedbe</b>
Priprava načrta projekta	-
Obveščanje zainteresiranih javnosti	klasično ali elektronsko
Objava gradiv v zvezi s pripravo dokumenta	klasično ali elektronsko
Izvedba delavnice	klasično
Izvedba javne predstavitve mnenj ali osnutka predloga	klasično
Pridobivanje mnenj s pomočjo spletnih orodij	elektronsko
Vodenje projekta	-

#### **5. predpostavka**

Za namene izračuna predpostavljam, da organ, ki želi v pripravo nekega dokumenta vključiti sodelovanje zainteresiranih javnosti, projekt izvede tako, da:

- izvede dve delavnici in štiri javne predstavitve mnenj oziroma zagotavlja elektronsko pridobivanje komentarjev, predlogov in pripomb;
- obvešča zainteresirane javnosti o dogodkih in novicah (6 najav in 10 novic);
- izda in distribuira predstavitveno brošuro.

#### 5.2.2.1. Izračun stroškov klasičnih načinov vključevanja zainteresiranih javnosti

Klasični načini vključevanja zainteresiranih javnosti zahtevajo, da se vse objave in najave distribuirajo z uporabo navadne pošte, objavami v medijih ali tiskom priložnostnih gradiv, kot so na primer brošure. Klasični načini zahtevajo, da so zainteresirane javnosti ali osebno prisotne na dogodkih, kot so delavnice ali javne predstavitve mnenj, ali pa da komunicirajo po pošti, da lahko sodelujejo. Klasični načini vključevanja zainteresiranih javnosti predstavljajo praviloma visoke stroške tako na strani organa kot na strani zainteresiranih javnosti.

Izračun sem pripravila na podlagi ocen neposrednega dela javnih uslužbencev pri posamezni aktivnosti in podatkov o stroških objave oglasa v Delu, podatkov o stroških tiska in distribucije brošure in podatkov o poštnih storitvah Pošte Slovenija.

Tabela 4: Izračun stroškov klasičnih načinov vključevanja zainteresiranih javnosti

<b>Aktivnosti</b>	<b>Ocena stroškov - klasično</b>
Obveščanje zainteresiranih javnosti	357.800,00 SIT
Objava gradiv v zvezi s pripravo dokumenta	1.000.000,00 SIT
Izvedba delavnice (2)	132.792,00 SIT
Izvedba javne predstavitve mnenj ali osnutka predloga (4)	443.945,14 SIT
Pridobivanje mnenj s pomočjo spletnih orodij	-
<b>Skupaj</b>	<b>1.934.537,14 SIT</b>

#### 5.2.2.1. Izračun stroškov elektronskih načinov vključevanja zainteresiranih javnosti

Organ lahko vključi zainteresirane javnosti v pripravo dokumenta tudi s pomočjo informacijsko-komunikacijske infrastrukture. Ta mu lahko v primeru, da ima na voljo vrsto spletnih orodij, kot so spletni forumi, spletne ankete, spletni vprašalniki, spletne klepetalnice in podobno, omogočijo takšen kontakt z zainteresiranimi javnostmi, da mu ni potrebno organizirati posebnih delavnic, javnih predstavitev mnenj ali drugih dogodkov. Informacijsko-komunikacijska tehnologija omogoča veliko cenejšo komunikacijo z zainteresiranimi javnostmi v primerjavi s klasično.

Izračun sem pripravila na podlagi ocen neposrednega dela javnih uslužbencev pri posamezni aktivnosti in podatkov o stroških dela javnih uslužbencev.



Tabela 5: Izračun stroškov elektronskih načinov vključevanja zainteresiranih javnosti

<b>Aktivnosti</b>	<b>Ocena stroškov - elektronsko</b>
Obveščanje zainteresiranih javnosti	59.600,00 SIT
Objava gradiv v zvezi s pripravo dokumenta	7.200,00 SIT
Izvedba delavnice	-
Izvedba javne predstavitve mnenj ali osnutka predloga	-
Pridobivanje mnenj s pomočjo spletnih orodij	408.900,00 SIT
<b>Skupaj</b>	<b>475.700,00 SIT</b>

### 5.2.2.3. Izračun stroškov kombiniranih načinov vključevanja zainteresiranih javnosti

Seveda pa je poleg klasičnih in elektronskih načinov za vključevanje zainteresiranih javnosti na voljo še vrsta kombinacij, ki jo lahko izberejo organi. Organ se lahko odloči, da bo tiste aktivnosti, kjer klasični načini povzročajo največjo razliko v stroških v primerjavi z elektronskimi, izvajal elektronsko, tiste aktivnosti, kjer pa je na primer razlika v stroških manjša, pa imajo morda druge prednosti (npr. osebni kontakt, ogledi na terenu...), pa bo morda še vedno izvajal na klasičen način.

Izračun sem pripravila na podlagi podatkov in ocen iz Tabele 2 na strani 34 in Tabele 3 na strani 35. Pri tem sem predpostavila, da organ še vedno izvaja delavnico in javno predstavitve mnenj, vendar v manjšem obsegu, saj hkrati mnenja, komentarje in pripombe pridobiva tudi iz spletnih virov.

Tabela 6.: Izračun stroškov kombiniranih načinov vključevanja zainteresiranih javnosti

<b>Aktivnosti</b>	<b>Ocena stroškov - kombinirano</b>
Obveščanje zainteresiranih javnosti	59.600,00 SIT
Objava gradiv v zvezi s pripravo dokumenta	7.200,00 SIT
Izvedba delavnice (1)	66.396,00 SIT
Izvedba javne predstavitve mnenj ali osnutka predloga (2)	221.972,57 SIT
Pridobivanje mnenj s pomočjo spletnih orodij	197.400,00 SIT
<b>Skupaj</b>	<b>552.568,57 SIT</b>

### 5.2.3. Koristi klasičnih in elektronskih načinov sodelovanja zainteresiranih javnosti

Ob analizi koristi sem prišla do ugotovitev, da koristi klasičnih načinov sodelovanja zainteresiranih javnosti pri odločanju izhajajo predvsem iz dejstva, da je pri teh načinih več osebne stika med pripravljavci dokumenta in zainteresiranimi javnostmi. Osebni stik namreč pomeni, da takšna interakcija zagotovo poteka na bolj osebni ravni, da so udeleženci, predvsem tisti, ki niso večji komuniciranja preko sodobnih spletnih orodij, bolj sproščeni, osebni stik pa omogoča tudi boljše razumevanje med pripravljavci dokumenta in zainteresiranimi javnostmi, saj se izkoriščajo prednosti neverbalne komunikacije, osebni

stik pa zagotovo pripomore tudi k lažji razpravi. Med koristi pa lahko uvrstimo tudi dejstvo, da klasični načini sodelovanja javnosti pri odločanju ne zahtevajo dodatnega izobraževanja javnih uslužbencev na področju uporabe sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije, kar bi večja uporaba spletnih orodij zagotovo zahtevala.

Ob analizi koristi sodelovanja javnosti pri odločanju z uporabo orodij informacijsko-komunikacijske tehnologije sem prišla do ugotovitev, da bodo takšni načini glede na razširjenost informacijsko-komunikacijske tehnologije zagotovo dosegli širši krog zainteresiranih javnosti, da bo uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije prispevala k večji transparentnosti postopkov in da bo delo javnih uslužbencev ali zunanjih sodelavcev zagotovo racionalnejše zaradi uporabe spletnih orodij. Prav tako ugotavljam, da koristi sodelovanja javnosti pri odločanju z uporabo informacijsko-komunikacijskih orodij izhajajo tudi iz dejstva, da je z uporabo teh orodij zainteresiranim javnostim na voljo več komunikacijskih kanalov za vključevanje, in da se lahko v proces priprave programa vključujejo tudi tisti, ki morda ne želijo aktivno sodelovati, kljub temu pa imajo mnenje ali predlog, ki ga želijo izraziti. Koristi, ki izhajajo iz razvoja elektronskih storitev za končne uporabnike pa zagotovo pripomorejo tudi k računalniškemu opismenjevanju.

### **5.3. UGOTOVITVE ANALIZE**

Na podlagi izvedene analize stroškov in koristi uporabe spletnih orodij za e-participacijo v primerjavi s klasičnimi načini vključevanja zainteresiranih javnosti v odločanje na primeru priprave NPVO, ZDIJZ-A in drugih podatkov, ki sem jih uporabila pri analizi, lahko zaključimo, da uporaba sodobnih orodij informacijsko-komunikacijske tehnologije pod predpostavko, da jih zainteresirane javnosti sprejmejo in uporabljajo, ustvarja nižje stroške, hkrati pa večje koristi kot klasični načini sodelovanja javnosti pri odločanju. Pod predpostavkami, navedenimi v poglavju 6.2.1. lahko torej zaključimo, da je uporaba sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij v primerjavi s klasičnimi načini bolj smiselna, ustvarja nižje stroške, čeprav je drugačna razporeditev le-teh, hkrati pa več koristi. Prihranek, ki bi nastal v primeru uporabe spletnih orodij, kot je predpostavljeno v analizi, bi v stroških znašal kar 75 odstotkov, kar je v skladu tudi z Kovačičevimi ugotovitvami o prihrankih v zvezi s preходом na elektronsko poslovanje organov državne uprave. Kljub vsemu pa imajo nekateri klasični načini še vedno določene prednosti pred elektronskimi, ki v nekaterih primerih lahko pomenijo več kot le prihranki pri stroških. Kot tipične takšne prednosti bi lahko omenila osebni stik ali ogled na terenu. V takšnih primerih je še vedno mogoče uporabljati elektronske načine za omogočanje sodelovanja javnosti pri odločanju v kombinaciji s klasičnimi načini, kjer je to bolj smiselno. Izračuni dajejo podporo tudi takšnim, kombiniranim načinom, saj ti še vedno omogočajo prihranek v primerjavi s klasičnimi, v višini 71 odstotkov.

## 6. SKLEP

Izbrana tema je, kot že rečeno, zahtevala izrazito multidisciplinaren pristop, po drugi strani pa mi je omogočala, da poslovno znanje povežem z politološkimi in tehnološkimi vidiki. V svojem diplomskem delu sem namreč skušala prikazati, kako lahko državni organi, ki sprejemajo odločitve v imenu družbe, pri oblikovanju teh odločitev vključijo zainteresirane javnosti, na katere bo imela odločitev največji vpliv, ter prikazala, da podobno kot pri različnih vidikih poslovanja tudi za izvedbo vključevanja sodelovanja javnosti drži, da bo uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije pripomogla k racionalnejši uporabi sredstev.

Tekom študija in raziskovanja izbrane teme sem postopoma potrjevala zastavljene teze. Da politično-pravne odločitve vplivajo tudi na gospodarski razvoj, ni bilo težko potrditi. Mandelkernova skupina je namreč ugotovila, da se stroški slabih predpisov za Evropo ocenjujejo na 2 do 5 odstotkov bruto domačega proizvoda. 2 do 5 odstotkov bruto domačega proizvoda je vse prej kot malo in zato tudi ne preseneča, da Evropska unija, pa tudi druge razvite države iščejo načine, kako bi izboljšale takšno stanje. Kot odgovor se kaže sodelovanje javnosti pri odločanju, ki naj bi prinašalo boljše in kvalitetnejše odločitve. Da to drži, je bila tudi moja druga teza. S študijem prednosti takšnega pristopa k sprejemanju odločitev in ugotovitvami, da vrsta mednarodnih institucij, kot je OECD ali Svetovna banka, priporoča uporabo presoje učinkov predpisov kot učinkovitega pristopa k pripravi predpisov, katere izrazito pomemben del je tudi vključevanje zainteresiranih javnosti, sem potrdila drugo tezo.

Sklepna teza, ki sem jo postavila pa je, da je uporaba spletnih orodij stroškovno učinkovitejša v primerjavi s klasičnimi načini vključevanja zainteresiranih javnosti v procese odločanja. To tezo sem preizkušala z izvedbo enostavne analize prednosti in koristi. Tekom analize sem ugotovila, da uporaba elektronskih orodij v primerjavi s klasičnimi načini prinaša prihranke, in to celo v višini 75 odstotkov. Ob analizi koristi enih in drugih načinov pa sem ugotovila, da klasični načini vključevanja zainteresiranih javnosti kljub temu, da so stroškovno zahtevnejši, prinašajo nekatere druge prednosti, ki jih ne gre spregledati. Zato sem pripravila tudi izračun za takšno vključevanje zainteresiranih javnosti, kjer organ oziroma pripravljavec predpisa kombinira klasična in elektronska orodja. Ugotovila sem, da takšen način še vedno prinaša precejšnje prihranke, hkrati pa ne izgubi prednosti klasičnih načinov vključevanja zainteresiranih javnosti v odločanje.

## LITERATURA

1. Brezovšek Marjan. Politična participacija. Teorija in praksa, Ljubljana, 32(1995), 3/4, str. 199-211.
2. Bugarič Bojan: Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov. Javna uprava, Ljubljana, 24(2003), 4, str. 439-465.
3. Bugarič Bojan: Brez politične volje malo možnosti za uspeh. Slovenska uprava, Ljubljana, 3(2003a), 3, str. 22-24.
4. Creighton James. L: The Public Participation Handbook. San Francisco : Jossey-Bass, 2005. 261 str.
5. Delakorda Simon: Prvi poskusi digitalne demokracije v Sloveniji. Teorija in praksa, Ljubljana, 40(2003), 3, str. 499-513.
6. Della Porta Donatella: Temelji politične znanosti. Ljubljana : Sophia, 2003. 277 str.
7. Ferfila Bogomil: Internet-demokracija-vladanje. Javna uprava, Ljubljana, 23(2002), 4, str. 489-512.
8. Groznik Aleš et al.: E-uprava: prenova in informatizacija poslovanja ministrstva. RCEF št. 169, Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 16 str.
9. Igličar Albin: Zakonodajni postopek v državnem zboru. Pravniki, Ljubljana, 48(1993), 11/12, str. 503-521.
10. Jacobs Scott H.: Regulatory Impact Analysis. Pariz : OECD, 2006. 13 str.
11. Jerman Bojko: Dobra demokracija je participativna demokracija. Delo, Ljubljana, 45(2003), 153, str. 13.
12. Kovačič Andrej et al.: Temelji elektronskega poslovanja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2005. 304 str.
13. Lukšič Andrej A.: K participativni demokraciji – Ali gre za nujnost dograditve institucij odločanja industrijsko razvitih držav?. IB revija, Ljubljana, 34(2000), 3/4, str. 14-19.
14. Lukšič Andrej A.: Digitalna demokracija. Teorija in praksa, Ljubljana, 40(2003), 3, str. 486-498.
15. Lukšič Andrej A., Delakorda Simon: Kako demokratizirati e-demokracijo na državnem portalu e-uprava. Center za elektronsko demokracijo, 2006. 8 str.  
[URL: [http://www.e-participacija.si/files/kako\\_demokratizirati\\_e-demokracijo.pdf](http://www.e-participacija.si/files/kako_demokratizirati_e-demokracijo.pdf)], 6.5.2006.
16. Lukšič Andrej A., Oblak Tanja: S poti v digitalni demokracijo. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2003. 166 str.
17. Oblak Tanja: Podobe elektronske demokracije. Teorija in praksa, Ljubljana, 29(2002), 2, str. 155-169.
18. Oostveen Anne-Marie, Van Den Besselaar Peter: Internet voting technologies and civic participation: The user's perspective. Javnost, Ljubljana, 11(2004), 1, str. 61-78.

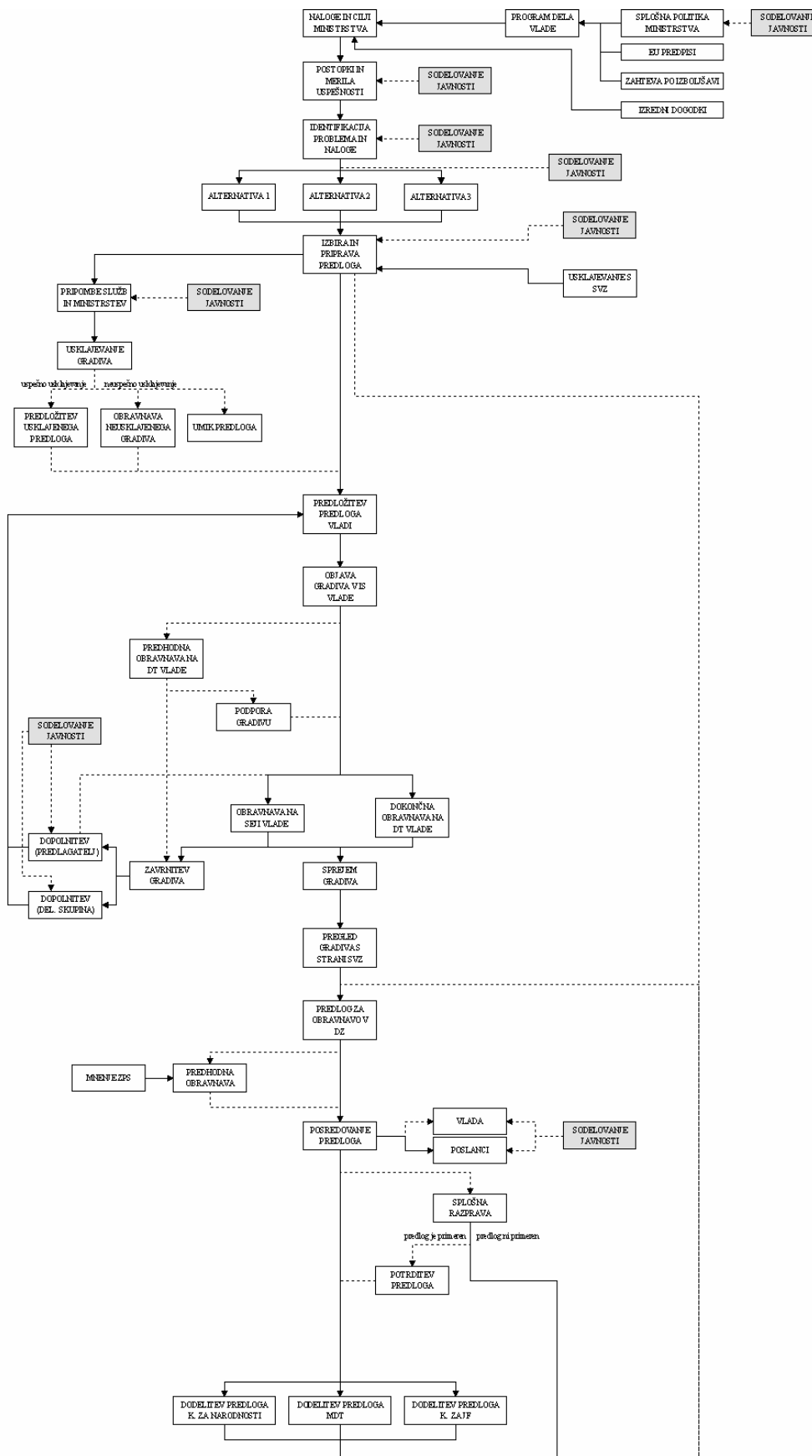
19. Vrišer Boris: Zakonodajni postopek. Shematični prikaz po poslovniku Državnega zbora. Pravna praksa, Ljubljana, 12(1993), 25, str. 26-29.

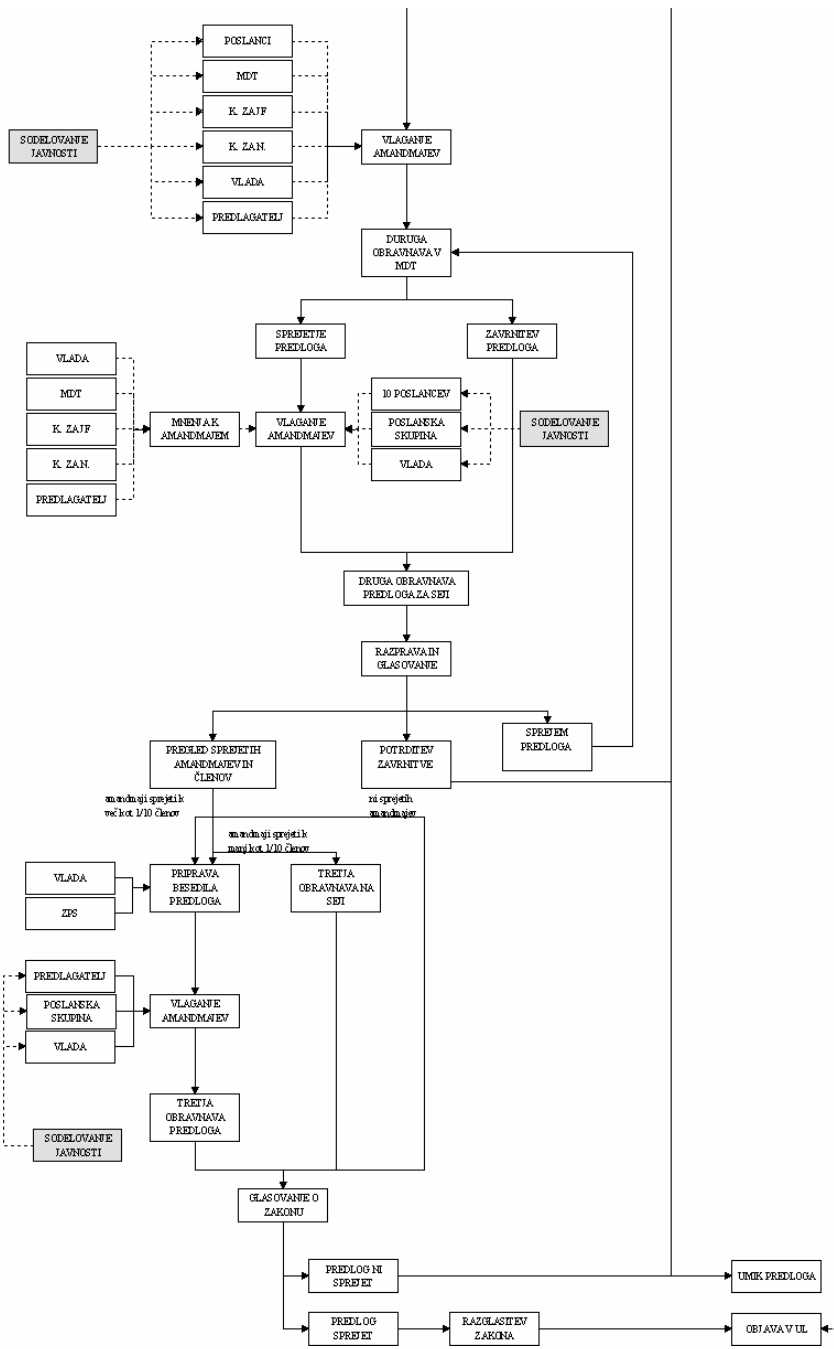
## **VIRI**

1. Analiza e-participacije. Perenič svetovanje. Interno gradivo.
2. Better policy making: A guide to Regulatory Impact Assessment. Cabinet Office.  
[URL: [http://www.e-democracy.gov.uk/documents/retrieve.asp?pk\\_document=19&pagepath=http://www.e-democracy.gov.uk:80/knowledgepool/](http://www.e-democracy.gov.uk/documents/retrieve.asp?pk_document=19&pagepath=http://www.e-democracy.gov.uk:80/knowledgepool/)], 2003.
3. Better Regulation. Evropska komisija.  
[URL: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better\\_regulation/index\\_en.htm#with](http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/index_en.htm#with)], 10.2.2006.
4. Cabinet Office. [URL: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/>], 27.1.2006.
5. Cenik 2006. Delo. [URL: [http://oglasidelo.si/download/cenik\\_2006.pdf](http://oglasidelo.si/download/cenik_2006.pdf)], 6.5.2006.
6. Ceniki. Pošta Slovenije. [URL: <http://www.posta.si/Namizje.aspx?tabid=95>], 6.5.2006.
7. Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, Pariz : OECD, 2001. 267 str.
8. Državni zbor RS. [URL: <http://www.dz-rs.si/>], 18.3.2006.
9. E-demokracija. [URL: <http://www.e-demokracija.si/>], 6.5.2006.
10. E-demokracija Mestne Občine Velenje.  
[URL: <http://www.edemokracija.com/velenje/index.htm>], 6.5.2006.
11. Elektronska participacija. [URL: <http://www.e-participacija.si/>], 6.5.2006.
12. E-uprava. [URL: <http://www.e-uprava.gov.si/>], 6.5.2006.
13. European governance. Evropska komisija.  
[URL: [http://ec.europa.eu/governance/law\\_making/law\\_making\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/law_making/law_making_en.htm)], 10.2.2006.
14. International Association for Public Participation. The IAP2 Public Participation Toolbox. 2006, 9 str.
15. International Association for Public Participation. IAP2 Public Participation Spectrum  
[URL: <http://iap2.org/displaycommon.cfm?an=5>], 10.4.2006.
16. Mandelkern group on Better Regulation: Final report. Evropska komisija, 2001. 91 str.
17. Metodologija za ponovno uporabo informacij javnega značaja. Ministrstvo za javno upravo, Interno gradivo.
18. Modra. [URL: <http://www.modra.si/index.php?lang=slo&go=0>], 6.5.2006.
19. Ministrstvo za okolje in prostor. [URL: <http://www.sigov.si/mop/>], 11.2.2006.
20. Nacionalni program varstva okolja. [URL: <http://www.npvo.si/>], 11.2.2006.
21. OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. Pariz : OECD, 2005. 9 str.
22. Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 35/2002, 60/2004).

23. Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/2001, 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006).
20. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. OECD.  
[URL:[http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en\\_2649\\_37421\\_28016160\\_119820\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en_2649_37421_28016160_119820_1_1_37421,00.html)], 10.2.2006.
21. Regulatory Policy - Better Regulation. Sigma.  
[URL:[http://www.sigmaweb.org/document/7/0,2340,en\\_33638100\\_33693506\\_351672\\_39\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaweb.org/document/7/0,2340,en_33638100_33693506_351672_39_1_1_1_1,00.html)], 10.4.2006.
22. Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 (Uradni list RS, št. 2/2006).
23. Servis 48. [URL:<http://www.servis48.si/>], 6.5.2006.
24. Sodelovanje javnosti. Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v okviru Ministrstva za okolje, prostor in energijo. MOPE. Interno gradivo.
25. Statistični urad Republike Slovenije. [URL: <http://www.stat.si/>], 6.5.2006.
26. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004).
27. Ustava za Evropo. [URL: [http://europa.eu.int/constitution/index\\_sl.htm](http://europa.eu.int/constitution/index_sl.htm)], 5.2.2006.
28. Vlada Republike Slovenije. [URL: <http://www.vlada.si>], 18.3.2006.
29. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003, 61/2004, 123/2004, 93/2005).
30. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, 100/2005).
31. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006).
32. Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 119/2000, 30/2001, 123/2004).

# Priloga 1: Postopek priprave in spremanja predpisov







## Priloga 2: Pregled orodij za vzpostavitev e-participacije

Področja	PREDLAGAN PREDPIS	VELJAVEN PREDPIS	PREDLAGANA ODLOČITEV	VELJAVNA ODLOČITEV	SPLOŠEN DRUŽBENI PROBLEM	KONKRETEN DRUŽBENI PROBLEM	DELOVANJE ORGANOV
<b>Možnosti</b>							
<b>PRIDOBITEV INFORMACIJ</b>	- OBJAVE PREDPISOV - SISTEMI ZA OBVEŠČANJE (MAILING LISTE, SMS) - AVDIO/VIDEO STREAMING	- OBJAVE PREDPISOV - OBJAVE KATALOGOV IJZ - BAZE PREDPISOV	- OBJAVE NOVIC - SISTEMI ZA OBVEŠČANJE (MAILING LISTE, SMS) - AVDIO/VIDEO STREAMING	- OBJAVE NOVIC - SISTEMI ZA OBVEŠČANJE (MAILING LISTE, SMS) - AVDIO/VIDEO STREAMING	- OBJAVE NOVIC	- OBJAVE NOVIC	- OBJAVE NOVIC - OBJAVE KATALOGOV IJZ
<b>POSTAVITEV VPRAŠANJA</b>	- FAQ - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU	- FAQ - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU	- FAQ - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU	- FAQ - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU	- FAQ - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU	- FAQ - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU	- FAQ - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU
<b>ODDAJA PRITOŽBE</b>		- E-PETICIJA		- E-PETICIJA	- E-PETICIJA	- E-PETICIJA	- E-PETICIJA - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU - ELEKTRONSKI OBRAZEC ZA OAO - ELEKTRONSKI OBRAZEC POOBLAŠČENKI - ELEKTRONSKI OBRAZEC VARUHU
<b>PODAJA MNENJA, PRIPOMBE, KOMENTARJA</b>	- ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU - FORUM	- ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU - FORUM	- ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU - FORUM	- ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU - FORUM	- ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU - FORUM - KLEPETALNICA	- ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU - FORUM - KLEPETALNICA	- ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU - ELEKTRONSKI OBRAZEC ZA OAO - FORUM
<b>DISKUSIJA IN VZPOSTAVITEV KONTAKTA S PODOBNO MISLEČIMI</b>	- KLEPETALNICA - FORUM - SPLETNI DNEVNIK (BLOG)	- KLEPETALNICA - FORUM - OBJAVE DOGODKOV	- KLEPETALNICA - FORUM - NOVIČARSKE SKUPINE - OBJAVE DOGODKOV - SPLETNI DNEVNIK (BLOG)	- KLEPETALNICA - FORUM - NOVIČARSKE SKUPINE - OBJAVE DOGODKOV	- KLEPETALNICA - FORUM - NOVIČARSKE SKUPINE - OBJAVE DOGODKOV - SPLETNI DNEVNIK (BLOG)	- KLEPETALNICA - FORUM - NOVIČARSKE SKUPINE - OBJAVE DOGODKOV - SPLETNI DNEVNIK (BLOG)	
<b>DISKUSIJA Z ODLOČEVALCI</b>	- FORUM	- FORUM	- FORUM	- FORUM	- FORUM	- FORUM	
<b>OPREDELITEV</b>	- SMS GLASOVANJE - SPLETNA ANKETA	- SMS GLASOVANJE - SPLETNA ANKETA - PODPIS E-PETICIJE	- SMS GLASOVANJE - SPLETNA ANKETA	- SMS GLASOVANJE - SPLETNA ANKETA - PODPIS E-PETICIJE	- SMS GLASOVANJE - SPLETNA ANKETA - PODPIS E-PETICIJE	- SMS GLASOVANJE - SPLETNA ANKETA - PODPIS E-PETICIJE	- SMS GLASOVANJE - SPLETNA ANKETA - PODPIS E-PETICIJE
<b>POSVETOVANJE (PRESOJA UČINKOV PREDPISOV)</b>	- SISTEMI ZA OBVEŠČANJE (MAILING LISTE, SMS) - OBJAVE GRADIV - SPLETNI VPRAŠALNIK - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU	- SISTEMI ZA OBVEŠČANJE (MAILING LISTE, SMS) - OBJAVE GRADIV - SPLETNI VPRAŠALNIK - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU	- SISTEMI ZA OBVEŠČANJE (MAILING LISTE, SMS) - OBJAVE GRADIV - SPLETNI VPRAŠALNIK - ELEKTRONSKI OBRAZEC ORGANU				