

Umanotera poročča

MAREC 2007, CELOTNO POROČILO

**Ogledalo vladi 2006:
Praksa in značilnosti
sodelovanja s
civilno družbo**

“Na področju vključevanja javnosti imamo zelo nizko raven demokratičnih procesov, ki jih je za večjo učinkovitost zakonodaje in povečano blaginjo družbe potrebno občutno izboljšati.”

Kazalo

Uvodnik – dr. Miro Cerar	2
1. Kaj razkriva Ogledalo vladi?	3
2. Zakaj mora biti javnost vključena v pripravo zakonodaje?	4
3. Projekt Ogledalo vladi	5
3.1. Izvajalec	5
3.2. Namen projekta	5
3.3. Terminologija projekta	5
3.4. Indikatorji	6
3.5. Postopek pridobivanja podatkov	10
3.6. Preverjanje pridobljenih informacij	10
3.7. Vrednotenje odgovorov in metodologija ocenjevanja	11
4. Rezultati projekta Ogledalo vladi	12
4.1. Skupna ocena ministrstev in vladnih služb	12
4.2. Ocena za splošno komunikacijsko in podporno okolje	14
4.3. Ocena za postopke priprave aktov	19
4.3.1. Razvrstitev ministrstev in vladnih služb glede na postopke priprave aktov	19
4.3.2. Opis in vrednotenje postopkov priprave aktov	21
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	21
Ministrstvo za finance	22
Ministrstvo za gospodarstvo	23
Ministrstvo za javno upravo	23
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	24
Ministrstvo za kulturo	25
Ministrstvo za notranje zadeve	26
Ministrstvo za obrambo	27
Ministrstvo za okolje in prostor	28
Ministrstvo za pravosodje	29
Ministrstvo za promet	29
Ministrstvo za šolstvo in šport	30
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	31
Ministrstvo za zdravje	31
Ministrstvo za zunanje zadeve	32
Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko	33
Služba Vlade RS za razvoj	34
Urad za narodnosti	34
5. Priporočila za izboljšanje sedanje prakse	36
5.1. Sistemska priporočila Vladi Republike Slovenije	37
5.2. Priporočila pripravljalcem aktov	38

Uvodnik

V razvit(ejš)ih sodobnih demokracijah se vlada in državna uprava vedno bolj odpirata javnosti ter civilni družbi in državljanom omogočata različne oblike vključevanja v procese priprave vladnih gradiv oziroma aktov. Takšne smernice so po eni strani neizogiben spremljevalec razvijajočega se intelektualnega in informacijskega družbenega okolja, po drugi strani pa predvsem odraz zavestne odločitve demokratičnih oblasti, da svojo normodajno in drugo dejavnost približajo javnosti. Vključevanje zainteresiranih civilno-druženih skupin oziroma organizacij ter posameznikov v proces priprave vladnih aktov pomeni za vlado sicer izhodiščno dodaten napor in strošek. Toda takšno (so)delovanje oziroma partnerstvo med oblastjo in javnostjo dolgoročno vodi v izrazito prevlado pozitivnih rezultatov (učinkov), ki se kažejo v višji stopnji kakovosti, legitimnosti in učinkovitosti sprejetih oblastnih aktov (ustavnih sprememb, zakonov, nacionalnih programov, resolucij, uredb, pravilnikov itd.). Vlada Republike Slovenije, kolikor je iskreno zavezana idealom demokracije, mora takšna sodobna spoznanja in usmeritve upoštevati ter vzpostavljati in krepiti vse tiste odnose z javnostjo, ki pripomorejo k višji stopnji demokratičnosti in kakovosti njenega delovanja. Seveda pa so za takšno demokratično partnerstvo potrebni tudi demokratično ozaveščeni in aktivni državljani ter strokovno podprta civilna družba.

Pričujoča študija je na poti zagotavljanja takšnega partnerstva in razvoja pomemben korak, seveda pod pogojem, da ji bosta prisluhnili tako vlada kot kritična javnost. Študija, v kateri je za obdobje od maja do decembra 2006 strokovno analizirano delo (vseh) ministrstev in treh vladnih služb glede vključevanja civilne družbe v njihovo delo, nastavlja vladi, kot je zapisano v sami študiji, »ogledalo« njenega dela. Na podlagi skrbno izdelane metodologije ter kljub relativno nezahtevnim merilom za ocenjevanje uspešnosti vlade v navedenem pogledu kaže skupna (končna) ocena študije na slabo stanje glede vključevanja javnosti v delo ministrstev in vladnih služb. Seveda pa se znotraj takšne ocene skriva precejšnja raznolikost med posameznimi ministri in službami, med katerimi so nekateri ocenjeni nad- in drugi podpovprečno.

Študija je metodološko in indikativno dobro razčlenjena, zato daje relativno natančen vpogled v posamezne segmente sodelovanja ministrstev in vladnih služb z javnostjo ter je kot takšna (lahko) zelo koristen pripomoček tudi za interno analizo stanja v posameznih ministrstvih in vladnih službah. Študije nikakor ni smiselno razumeti le kot kritiko vlade, pač pa predvsem kot spodbudo slednji, da v prihodnje odpravi pomanjkljivosti ter se z nadaljnjim razvijanjem t. i. dobrih praks še hitreje in ustrežneje prilagaja sodobnim demokratičnim tokovom. V tem pogledu imajo še posebno konstruktivno vrednost priporočila vladi, ki so navedena v sklepnem delu študije.

Prof. dr. Miro Cerar
Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani

1.

Kaj razkriva Ogledalo vladi?

Kaže, da pripravljalci zakonov javnost redko vključujejo v svoje procese. Tako imamo v Sloveniji zelo nizko raven demokratičnih procesov, ki jih je za večjo učinkovitost zakonodaje in povečano blaginjo družbe potrebno občutno izboljšati.

Rezultati nastavljenega ogledala razkrivajo *nasprotujočo si sliko*: glede na proučevane sklope raziskave lahko ugotovimo, da je ta praksa po posameznih ministrstvih precej raznolika. Skupna končna ocena pa kaže na *slabo stanje* glede vključevanja javnosti v Sloveniji. Vendar posamezna ministrstva v nekaterih primerih dosegajo obetavne rezultate. Končna zbirna ocena "prav dobro" gre dvema ministrstvoma, in sicer Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvu za kulturo.

Da je prihodnost lahko boljša, obeta splošno zavedanje, da je vključevanje javnosti proces, ki potrebuje čas, izkušnje in predanost pripravjalcev ter zainteresirane javnosti, kar potrjuje tudi dejstvo, da večina pripravjalcev vidi možnosti in potrebo po izboljševanju vključevanja. Tako je realno tudi upanje, da bo pri naslednjem ogledalu vladi eden od letošnjih odgovorov anketiranca, da vse delajo po zakonu, le še prijeten spomin na čase, ko so predpisi pomenili več kot kultura dialoga.

Projekt Ogledalo vladi zato pripravljalcem aktov ne nastavlja le ogledala sedanjega stanja, ampak tudi *priporočila* za boljše delovanje. Priporočila so pripravljena tudi z željo, da bo v prihodnje in ob morebitnem ponovnem merjenju vključevanja javnosti v pripravo vladnega gradiva vključevanje izrecno boljše.

2.

Zakaj mora biti javnost vključena v pripravo zakonodaje?

Vključevanje javnosti v pripravo zakonodajnega gradiva ima v utrjenih demokracijah bogato tradicijo, saj le-to omogoča oblikovanje bolj kakovostnih zakonov in drugih predpisov, ki imajo v družbi tudi večjo stopnjo konsenza.

Sodelovanje javnosti v procesih odločanja ima jasne prednosti:

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

3.

Projekt Ogledalo vladi

Vlada Republike Slovenije je marca 2006 s svojim novim Poslovníkom opredelila vključevanje civilne družbe kot sestavni del priprave zakonodajnih aktov in drugega gradiva. Vključevanje civilne družbe prav tako opredeljuje Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje izjave o odpravi administrativnih ovir ter sodelovanju zainteresirane javnosti, ki je bila sprejeta jeseni 2005.

3.1. Izvajalec

Vključevanje civilne družbe v pripravo gradiva Vlade Republike Slovenije v letu 2006 je v sklopu projekta Ogledalo vladi 2006 spremljala Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj.

Vključevanje civilne družbe smo spremljali po vnaprej pripravljeni metodologiji od 1. 5. 2006 do 31. 12. 2006. Spremljali in ocenjevali smo vključevanje civilne družbe v pripravo aktov vlade v okviru vseh petnajstih ministrstev Vlade RS in treh vladnih služb (Urad za narodnosti, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Služba Vlade RS za razvoj).

Pri izvedbi projekta je sodeloval Pravno-informacijski center nevladnih organizacij (PIC).

Projekt Ogledalo vladi 2006 je finančno podprla fundacija Trust for civil society in CEE v okviru programa Dobra družba.

3.2. Namen projekta

Namen tega v slovenskem in mednarodnem prostoru edinstvenega pilotnega projekta je:

- spodbuditi vladne organe k boljši implementaciji načela vključevanja civilne družbe v pripravo gradiva Vlade RS, nakazati standarde dobrega delovanja in predstaviti primere dobre prakse,
- ugotoviti, kakšen je razkorak med deklarativno in praktično ravno vključevanja civilne družbe v pripravo gradiva Vlade RS,
- vzpostaviti civilno družbo kot verodostojnega partnerja v državi.

3.3. Terminologija projekta

Definicije uporabljenih pojmov v projektu Ogledalo vladi 2006 so pomembne za pravilno razumevanje indikatorjev in metodološko ustrezno izvedbo projekta.

Predlagatelj je državni organ, ki je zadolžen za pripravo predpisa.

Javnosti so posamezniki, skupine posameznikov in organizacije, ki imajo interes pri rezultatu odločitve. Pogosto jih imenujemo »deležniki«. Sprejem predpisa vpliva nanje neposredno ali posredno. Javnosti so tudi notranji deležniki, to so posamezniki, ki delajo v organizacijah.

Civilna družba so institucije, organizacije in posamezniki, ki delujejo med družino, državo (javni sektor) in trgom (zasebni sektor), v kateri se ljudje prostovoljno povezujejo za uveljavljanje skupnih interesov. Za potrebe projekta Ogledalo vladi 2006 v to jedro štejemo naslednje subjekte: društva, zasebne zavode, ustanove, zadruga, gospodarska interesna združenja, gospodarske družbe za opravljanje nepridobitne dejavnosti, sindikate, zbornice, poklicna združenja in verske skupnosti.

Informiranje je enostransko razmerje, ki ga vlada ustvarja s posredovanjem informacij državljanom. Vlada lahko informacije posreduje na svojo pobudo ali na zahtevo državljanov. Zaprošeno informiranje je objava informacij na podlagi prošnje ali zahteve javnosti. Pasivno informiranje je objava informacij na spletni strani, v glasilu ipd. Aktivno informiranje je aktivno pošiljanje informacij javnostim.

Posvetovanje je dvostransko razmerje med vlado in njenimi državljani, v okviru katerega državljani vladi zagotavljajo odziv oziroma povratne informacije. Vlada opredeli zadevo, postavi vprašanja, določi krog posvetovanja in zagotovi vse potrebne informacije.

Sodelovanje je dvostransko razmerje med vlado in državljani, v katerem državljani dejavno sodelujejo pri določanju ciljev, postopka in vsebine predpisa. Končne odločitve še vedno sprejema vlada in je zanje tudi odgovorna.

Soodločanje je razmerje, v katerem vlada skupaj z državljani sprejme odločitev.

Prenos odločevalske moči na javnost se zgodi takrat, ko odločitev sprejme javnost.

Naznanilo za javnost je obvestilo javnosti o začetku priprave predpisa, ki vsebuje zlasti naziv akta, cilj postopka priprave, časovnico postopka priprave z označitvijo posameznih faz v postopku, navedbo gradiva, ki je povezano s pripravo predpisa, predvideni rok sprejema, predvidene stroške postopka, poziv k vključitvi javnosti, podatke o osebi, zadolženi za pripravo, ter podatke o obliki komuniciranja z njo.

Strokovne podlage so vse pisno, elektronsko in drugo gradivo ter informacije, ki so bile podlaga za pripravo predloga predpisa oziroma za odločanje o njegovem sprejetju.

Usklajenost je stopnja usklajenosti predpisa z izraženimi mnenji, pri čemer ločimo štiri različne stopnje:

- polna usklajenost (upoštevajo se več kot 80 % priporočil);
- delna usklajenost (upoštevajo se 30 do 80 % priporočil);
- manjša usklajenost (upoštevajo se manj kot 30 % priporočil);
- neusklajeno (mnenje se ne upošteva oziroma sodelovanje nevladnih organizacij in zainteresirane javnosti pri posvetu ni potrebno).

3.4. Indikatorji

Za spremljanje 45 aktov, ki jih je projektna skupina izbrala iz Normativnega programa dela Vlade Republike Slovenije, smo pripravili deset indikatorjev kot meril, s katerimi smo merili stopnjo vključevanja civilne družbe v pripravo posameznih aktov ter komunikacijsko in podporno okolje za vključevanje javnosti pri posameznem ministrstvu oziroma vladni službi.

Indikatorji so razdeljeni na tri vsebinska področja, in sicer:

- *sklop a: komunikacijsko okolje pri predlagatelju akta za vključevanje civilne družbe v njegovo delovanje* (splošni mehanizmi za vključevanje javnosti);
- *sklop b: podporno okolje za vključevanje civilne družbe pri predlagatelju akta* (vključenost civilne družbe v delovanje predlagatelja akta; finančno-materialno podporno okolje, ki ga predlagatelj zagotavlja za vključevanje civilne družbe v pripravo aktov; spremljanje in vrednotenje izvajanja akta);
- *sklop c: priprava aktov* (naznanilo o postopku priprave akta, dostopnost strokovnih podlag za pripravo akta, časovni potek, izvedba postopka priprave akta, odziv predlagatelja na predloge in pripombe civilne družbe, usklajenost vsebin predloga predlagatelja s civilno družbo).

Indikatorji so za ta tri vsebinska področja pripravljene kot trditve in so že sami navedeni kot primeri dobre prakse o vključevanju javnosti v pripravo gradiv. Seznam indikatorjev z doseženimi ocenami po posameznih državnih organih navajamo v nadaljevanju. Ocenjevalci so pri posameznem indikatorju pridobljene podatke pri državnih organih ocenili po lestvici od 1 do 5.

Tabela 1: Indikatorji projekta Ogledalo vladi 2006; v desnem stolpcu so navedene končne ocene za posamezen indikator (od 1 - najslabša do 5 - najboljša ocena), ki smo jih pridobili na osnovi ocen vseh spremljanih ministrstev in vladnih služb v projektu.

A sklop

Komunikacijsko okolje pri predlagatelju akta za vključevanje civilne družbe v svoje delovanje (splošni mehanizmi za vključevanje javnosti)

Številka indikatorja	Indikator	Ocena (največ 5)
1.	Splošni mehanizmi predlagatelja za vključevanje javnosti:	
1.1	Predlagatelj ima imenovano osebo, pooblaščen za posredovanje informacij javnega značaja.	5
1.2	Predlagatelj izdaja publikacijo/e o svojem delu.	4
1.3	Predlagatelj ima na svoji spletni strani vzpostavljene:	
1.3.1	primerne informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) ter orodja elektronske demokracije:	
	objavo baze podatkov in registrov	5
	pošilja e-obvestila ciljnim ali splošnim javnostim	5
	organizira IKT dogodke (npr. spletne video konference)	2
	organizira srečanja delovnih teles ali skupin, ki vključujejo zunanjo javnost (npr. e-seje)	2
	organizira e-razprave za strokovne in splošne javnosti	2
	uporablja e-anquete in e-vprašalnike za pridobivanje pripomb in predlogov	2
1.3.2	vidni so predlogi in pripombe, ki jih je javnost dala predlagatelju v zvezi z njegovim delom	2
1.3.3	dostopni so odgovori oz. pojasnila predlagatelja	3
	SKUPNA OCENA ZA KOMUNIKACIJSKO OKOLJE	3

B sklop

Podporno okolje za vključevanje civilne družbe v delovanje predlagatelja akta

Številka indikatorja	Indikator	Ocena (največ 5)
2.	Vključenost civilne družbe v delovanje predlagatelja akta	
2.1	Predlagatelj ima imenovano osebo za sodelovanje z organizacijami civilne družbe.	2
2.2	Predlagatelj zainteresiranim organizacijam civilne družbe omogoča, da izrazijo svoj interes za prejemanje informacij in obvestil.	4
2.3	Predstavniki civilne družbe so vključeni v svete vlade (po 5. členu Poslovnika Vlade Republike Slovenije) ali strokovne svete in komisije (iz 20. člena Zakona o državni upravi), ki delujejo pri predlagatelju.	3
2.4	Predlagatelj v državne delegacije za udeležbo na mednarodnih dogodkih vključuje predstavnike civilne družbe, ki se jih udeležujejo v okviru svojega dela.	2
2.5	Predlagatelj ima vnaprej določeno obliko izbire predstavnikov civilne družbe, če je vključevanje potrebno omejevati (npr. izvolitev predstavnikov v telo ipd).	1
2.6	Predlagatelj usposablja svoje kadre o vključevanju civilne družbe v delo državnih organov.	1
3.	Finančno-materialno podporno okolje, ki ga predlagatelj zagotavlja za vključevanje civilne družbe v pripravo aktov	
3.1	Predlagatelj financira projekte nevladnih organizacij in organizacij civilne družbe.	4
3.2	Predlagatelj financira programe nevladnih organizacij in organizacij civilne družbe.	4
3.3	Predlagatelj ima namenska sredstva za vključevanje civilne družbe v pripravo predpisov (potni stroški, plačilo za delo predstavnikov, plačilo za podporne storitve servisnih organizacij itd.).	2
3.4	Višino sredstev in število organizacij, katerim je organ razdelil sredstva.	/
3.5	Predlagatelj zagotavlja podporno okolje za vključevanje civilne družbe tudi drugače (nudi brezplačne prostore za potrebe civilne družbe, omogoča subvencionirano uporabo svojih prostorov itd.).	3
4.	Spremljanje in vrednotenje izvajanja aktov	
4.1	Predlagatelj spremlja in vrednoti izvajanje aktov na svojem področju delovanja.	5
4.2	Predlagatelj vključuje predstavnike civilne družbe v spremljanje in vrednotenje aktov (implementacija aktov).	2
4.3	Poročila o spremljanju in vrednotenju aktov so dostopna na spletni strani predlagatelja.	2
4.3.1	Podatki o vključenosti v telesa so dostopni na spletni strani anketiranca.	2
	SKUPNA OCENA ZA PODPORNO OKOLJE	3

C sklop

Postopek priprave akta

Številka indikatorja	Indikator	Ocena (največ 5)
5.	Naznanilo o postopku priprave akta	
5.1.	Predlagatelj je javnost obvestil o začetku postopka priprave akta:	
5.1.1	Z objavo v Normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije za leto 2006.	5
5.1.2	Z objavo priprave akta na spletni strani predlagatelja.	3
5.1.3.	Z objavo priprave akta z naznanilom, poslanim zainteresirani javnosti.	3
5.2.	Če je predlagatelj objavil naznanilo, le-to vsebuje:	
5.2.1	naziv akta	4
5.2.2.	cilj postopka priprave akta	3
5.2.3	časovnico postopka z označitvijo posameznih faz v postopku	3
5.2.4	navedbo strokovnih podlag	3
5.2.5	predvideni rok sprejema akta	4
5.2.6	predvidene stroške postopka priprave akta	1
5.2.7	poziv k vključitvi javnosti	3
5.2.8	navedbo osebe, zadolženo za pripravo akta	2
5.2.9	navedbo orodij za komuniciranje predlagatelja z javnostjo.	2
6.	Dostopnost strokovnih podlag za pripravo akta	
6.1	Strokovne podlage so dostopne na spletni strani predlagatelja akta.	3
6.2	Strokovne podlage vsebujejo povzetek za laično javnost.	1
6.3.	Predlagatelj naroči izdelavo strokovnih podlag pri organizacijah civilne družbe.	1
7.	Časovni potek postopka priprave akta	
7.1.	Predlagatelj je upošteval roke, navedene v Normativnem programu dela Vlade RS: 3 točke – ni odstopanja 2 točki – odstopanje od 0 do 3 mesece 1 točka – odstopanje od 3 do 6 mesecev 0 točk – odstopanje več kot 6 mesecev največ = 120 točk.	3
7.2.	Časovni roki za prejem pisnih predlogov in pripomb civilne družbe: 4 točke – časovni rok več kot 30 delovnih dni 2 točki – časovni rok od 14 do 30 delovnih dni 1 točka – časovni rok od 7 do 14 delovnih dni 0 točk – časovni rok krajši od 7 delovnih dni največ = 160 točk.	2
7.3	Časovni roki pri vabilih na dogodke: 2 točki – več kot 15 delovnih dni pred dogodkom 1 točka – od 7 do 15 delovnih dni pred dogodkom 0 točk – manj kot 7 delovnih dni pred dogodkom največ = 80 točk.	2
7.4	Upoštevanje okoliščin (dopusti, prazniki ipd.) pri določanju rokov.	3

8.	Izvedba postopka priprave akta	
8.1	Predlagatelj za postopek priprave akta zagotavlja strokovno procesno svetovanje.	2
8.2	Predlagatelj v postopku priprave organizira dogodke, namenjene vključevanju javnosti (obravnave, posveti ipd.).	2
8.3	Predlagatelj je zagotovil neodvisno moderiranje vključevanja zainteresirane javnosti.	2
8.4	Predlagatelj je zagotovil vključenost javnosti v najzgodnejši fazi priprave akta, ko so še vse možnosti odprte.	2
8.5	Predlagatelj je v zgodnji fazi predstavil različne rešitve oz. možnosti glede vsebine akta.	1
9.	Odziv predlagatelja na predloge in pripombe civilne družbe	
9.1	Predlagatelj se je do predlogov civilne družbe opredelil:	
9.1.1	opredelil se je zbirno	1
9.1.2	opredelil se je do posamičnih predlogov civilne družbe. Največ = 80 točk.	2
9.2.	Predlagatelj je zagotovil javnost in preglednost predlogov, pripomb in obrazložitev na svoji spletni strani.	1
10.	Usklajenost vsebin predlagateljevega predloga akta s civilno družbo	
10.1	Predlagatelj po pripravi akta oceni stopnjo usklajenosti s predlogi in pripombami javnosti.	2
SKUPNA OCENA ZA POSTOPKE PRIPRAVE PREDPISOV		2

3.5. Postopek pridobivanja podatkov

Zbiranje podatkov je temeljilo na anketnih vprašalnikih, ki jih je projektna skupina (Umanotera, PIC) oblikovala na podlagi indikatorjev. Umanotera je vključevanje javnosti spremljala z:

- *Neposrednim pridobivanjem podatkov pri državnih organih:* vprašalnike, ki so bili poslani predlagateljem akta ter so merili tako splošno delovanje ministrstva oziroma podporno okolje kot postopke priprave posameznega gradiva, smo zbirali od junija 2006 do januarja 2007;
- *Posrednim spremljanjem postopka priprave aktov s tedenskim pregledovanjem spletnih mest predlagateljev akta:* vprašalnike, ki so bili namenjeni rednemu tedenskem pregledovanju dogajanja o vključevanju javnosti pri izbranih aktih, smo v okviru projekta izpolnjevali na podlagi informacij, dostopnih na spletnih mestih državnih organov;
- Pri vseh državnih organih smo se za izbrane akte javili kot *zainteresirana javnost* in s tem koristili pravico vsakega državljana oziroma organizacije v Republiki Sloveniji po obveščeni in sodelovanju pri pripravi aktov.

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij (PIC) je veliko količino podatkov, zbranih v projektu, ocenil in ovrednotil ter statistično obdelal.

3.6. Preverjanje pridobljenih informacij in odstopanja

Po pregledu zbranih podatkov je PIC ugotovil, da se odgovori v delu izpolnjenih vprašalnikov razlikujejo od rezultatov poizvedb, ki jih je Umanotera opravljala s pregledi spletnih strani anketirancev ter spremljanjem podatkov na njih.

Pri tem ugotavljamo, da nekaterih podatkov ni bilo mogoče zanesljivo preveriti. PIC je ob tem ugotovil, da so najpomembnejši razlogi za odstopanje:

- različno razumevanje vprašanj pri anketirancih
- nepravilno in nepopolno izpolnjevanje vprašalnika
- nepoznavanje dejanskega stanja pri anketirancu
- morebitno premalo natančna navodila za izpolnitev vprašalnika.

Zato PIC pri analiziranju rezultatov opažanj Umanotere s pomočjo stalnega spremljanja pri podeljevanju točk ni upošteval in točke v projektu tako temeljijo na odgovorih ministrstev. Opažanja, zbrana z Umanoterinim stalnim spremljanjem in vključevanjem v postopke kot zainteresirana javnost, so navedena pri opisnih razlagah posameznih rezultatov.

3.7. Vrednotenje odgovorov in metodologija ocenjevanja

Odgovori po posameznih sklopih indikatorjev so bili ovrednoteni s točkami: v prvem sklopu A (splošno komunikacijsko okolje) je lahko posamezno ministrstvo oziroma vladna služba zbrala maksimalno 10 točk, pri sklopu B (podporno okolje) 14 točk ter pri sklopu C (postopek priprave akta) 35 točk, torej skupno 59 točk.

Zaradi vsebinske sorodnosti sta skupaj predstavljena komunikacijsko in podporno okolje (A + B) v tabelarnem pogledu, medtem ko je postopek priprave (sklop C) posameznih aktov prikazan posebej (po posameznih aktih, ki so bili spremljani). Skupna ocena ministrstva oziroma vladne službe pomeni seštevek pridobljenih točk v vseh treh sklopih indikatorjev (A,B,C).

Ker gre za pilotni projekt, je bila tudi končna lestvica ocenjevanja postavljena z blagimi merili:

• Ocena 1 (najnižja ocena)	(20 % in manj možnih točk:	11,7 točke in manj)
• Ocena 2	(21 % do 40 % možnih točk:	11,8 do 23,5 točke)
• Ocena 3	(41 % do 60 % možnih točk:	23,6 do 35,4 točke)
• Ocena 4	(61 % do 80 % možnih točk:	35,4 do 47,1 točke)
• Ocena 5 (najvišja ocena)	(81 % do 100 % možnih točk:	47,2 do 59 točk).

4.

Rezultati projekta Ogledalo vladi

Po skupni oceni Ogledala vladi je vključevanje javnosti v Sloveniji na zelo nizki ravni. Obstajajo seveda izjeme tako na ravni ministrstev kot na ravni posameznega akta.

Rezultate projekta predstavljamo kot skupno oceno, ki je nastala na podlagi zbranih točk po posameznih indikatorjih, za vsa ministrstva in za tri izbrane vladne službe. Te ocene so sestavljene iz dveh sklopov, in so podrobno opredeljene v nadaljevanju: in sicer iz ocene sklopa A in B (komunikacijsko in splošno podporno okolje) ter sklopa C (postopek priprave aktov).

4.1. Skupna ocena ministrstev in vladnih služb

Končna slika izvedenega projekta nam kaže, da se je po izbranih indikatorjih najbolje odrezalo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki je zbralo 40,3 točke od 59 možnih. Skupno oceno »prav dobro« je dobilo samo še Ministrstvo za kulturo, ki je zbralo 36 točk. Večina ministrstev in vladnih služb si je prislužila oceno »dobro«, čeprav je podobno število ministrstev dobilo oceno »zadostno«.

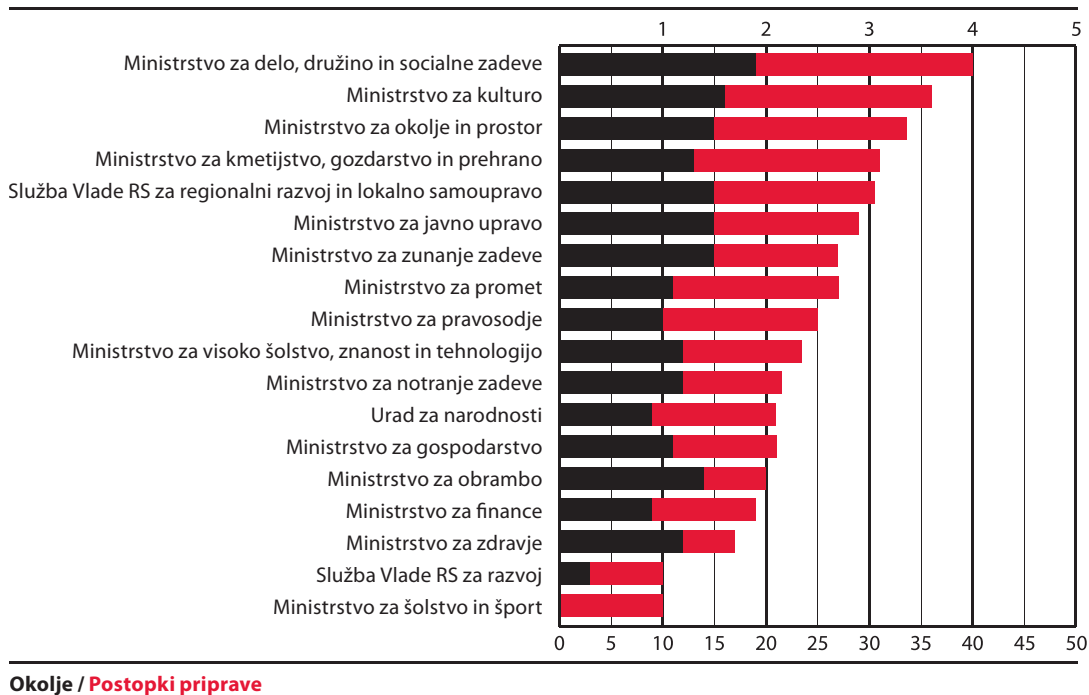
Zaskrbljujoče je, da je toliko državnih organov kljub nižanim kriterijem dobilo tako nizke ocene, prav tako pa, da sta si kar dva državna organa prislužila oceno »nezadostno«, in sicer Ministrstvo za šolstvo in šport ter Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj.

Tabela 2: Skupna ocena ministrstev in vladnih služb v projektu Ogledalo vladi 2006:

Št	Organ	Okolje točk (največ 24)	Postopki Priprave točk (največ 35)	Vsota točk (največ 59)	Ocena ¹ (največ 5)
1	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	19	21,3	40,3	4
2	Ministrstvo za kulturo	16	20	36	4
3	Ministrstvo za okolje in prostor	15	18,6	33,6	3
4	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	13	18	31	3
5	Služba Vlade RS za regionalni razvoj in lokalno samoupravo	15	15,5	30,5	3
6	Ministrstvo za javno upravo	15	14	29	3
7	Ministrstvo za zunanje zadeve	15	12	27	3
8	Ministrstvo za promet	11	15,7	26,7	3
9	Ministrstvo za pravosodje	10	15	25	3
10	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	12	11,5	23,5	2
11	Ministrstvo za notranje zadeve	12	9,5	21,5	2
12-13	Urad za narodnosti	9	12	21	2
12-13	Ministrstvo za gospodarstvo	11	10	21	2
14	Ministrstvo za obrambo	14	6	20	2
15	Ministrstvo za finance	9	9,7	18,7	2
16	Ministrstvo za zdravje	12	5	17	2
17-18	Služba Vlade RS za razvoj	3	7	10	1
17-18	Ministrstvo za šolstvo in šport	0	10	10	1

1. Ker gre za pilotni projekt, lestvica ni postavljena prezahtevno, in sicer so razredi za ocene naslednji: najslabša ocena 1 (20 % in manj možnih točk), ocena 2 (od 21 % do 40 % možnih točk), ocena 3 (od 41 % do 60 % možnih točk), ocena 4 (od 61 % do 80 % možnih točk) ter najboljša ocena 5 (od 81 % do 100 % možnih točk). V točkah to pomeni najslabšo oceno 1 (11,7 točke in manj), oceno 2 (11,8 točke do 23,5 točke), 3 (23,6 točke do 35,3 točke), 4 (35,4 točke do 47,1 točke) in najboljšo oceno 5 (47,2 točke do 59 točk).

Grafično lahko končne rezultate projekta Ogledalo vladi 2006 ponazorimo tudi:



Okolje / Postopki priprave

Ne glede na rahla odstopanja pri pripravi posameznih aktov je zlasti Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve suvereno opremljeno z najboljšimi mehanizmi za vključevanje javnosti. Stalno iskanje možnosti za vključevanje, politika dialoga, odprtost za izboljšave ter primerna pozornost, namenjena okolju, v katerem poteka priprava predpisov, daje celostno najboljše možnosti za kakovostne predpise, relativno zadovoljstvo zainteresirane javnosti, posledično pa tudi visoko stopnjo soglasja pri uresničevanju predpisov.

4.2. Ocena za splošno komunikacijsko in podporno okolje

Sestavni del splošne ocene posameznega ministrstva je njegovo komunikacijsko in splošno podporno okolje, ki ga nudi civilni družbi za njeno vključevanje in je po spremljanih državnih organih dokaj enotno razvito.

Pridobljeni podatki pri ministrstvih in vladnih službah razkrivajo dokaj enotno sliko delovanja teh ministrstev na področju komunikacijskega in podpornega okolja, saj je večina po sicer znižanih kriterijih dobila oceno prav dobro oziroma dobro. Le Ministrstvo za šolstvo in šport ocene za ta sklop ni prejelo, ker ni izpolnilo posredovanih vprašalnikov.

Primerjalno gledano rezultati kažejo na doslednejše izpolnjevanje zakonskih nalog pri vključevanju javnosti, kar ponovno potrjuje tezo o Sloveniji kot tranzicijski državi, v kateri so področja, ki niso regulirana trdo (predpisi), le diskrecijsko polje državnih organov, večinoma zgolj z redkimi pozitivnimi praksami, razvoj pa počasen in nesistematičen.

Tabela 3: Državni organi, vključeni v projekt Ogledalo vladi 2006, razvrščeni po zbranih točkah glede na splošno komunikacijsko in podporno okolje za vključevanje civilne družbe v svoje delovanje:

Št	Organ	Splošni mehanizmi točk (največ 10)	Podporno okolje točk (največ 14)	Vsota točk (največ 24)	Ocena ¹ (največ 5)
1	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	6	13	19	4
2	Ministrstvo za kulturo	7	9	16	4
3-6	Ministrstvo za javno upravo	9	6	15	4
3-6	Ministrstvo za zunanje zadeve	8	7	15	4
3-6	Služba Vlade RS za regionalni razvoj in lokalno samoupravo	8	7	15	4
3-6	Ministrstvo za okolje in prostor	5	10	15	4
7	Ministrstvo za obrambo	6	8	14	3
8	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	6	7	13	3
9-11	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	4	8	12	3
9-11	Ministrstvo za zdravje	4	8	12	3
9-11	Ministrstvo za notranje zadeve	6	6	12	3
12-13	Ministrstvo za gospodarstvo	6	5	11	3
12-13	Ministrstvo za promet	7	4	11	3
14	Ministrstvo za pravosodje	4	6	10	3
15-16	Ministrstvo za finance	5	4	9	2
15-16	Urad za narodnosti	3	6	9	2
17	Služba Vlade RS za razvoj	2	1	3	1
18	Ministrstvo za šolstvo in šport	/	/	/	1

1. Ker gre za pilotni projekt, lestvica ni postavljena prezahtevno, in sicer so razredi za ocene naslednji: najslabša ocena 1 (20 % in manj možnih točk), ocena 2 (od 21 % do 40 % možnih točk), ocena 3 (od 41 % do 60 % možnih točk), ocena 4 (od 61 % do 80 % možnih točk) ter najboljša ocena 5 (od 81 % do 100 % možnih točk). V točkah pomeni najslabšo oceno 1 (4,7 točke in manj), oceno 2 (4,8 točke do 9,5 točke), 3 (9,6 točke do 14,3 točke), 4 (14,4 točke do 19,1 točke) in najboljšo oceno 5 (19,2 točke do 24 točk).

Vzorec

Prvi anketni vprašalnik, s katerim smo pridobili informacije o A in B sklopu indikatorjev, je bil poslan na 15 ministrstev in na 3 vladne službe (Služba Vlade RS za razvoj, Urad za narodnosti ter Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko).

Odzivnost

Odgovore na prvi vprašalnik so poslala vsa ministrstva, razen Ministrstva za šolstvo in šport. Prav tako so odgovore poslale vse tri vključene vladne službe. Skupaj je tako odstotek zajetega vzorca 94,4 %.

Skupno časovno odzivnost anketirancev, ki so poslali izpolnjen prvi vprašalnik, izvajalec ocenjuje kot zadostno. Izvajalec je med indikatorji kot minimalni standard določil, da posamezni časovni roki za prejem pisnih predlogov in pripomb pri vključevanju civilne družbe niso krajši od 30 delovni dni, kar je možno upoštevati tudi pri pridobitvi odgovorov na anketni vprašalnik, posredovan ministrstvom.

Največ anketirancev (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za okolje in prostor, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Urad za narodnosti) je poslalo odgovor v manj kot 30 dneh, najhitreje je odgovor poslalo Ministrstvo za obrambo (4 dni), vendar z manjkajočim podatkom (vrednost sredstev za financiranje nevladnih organizacij), ki ga je ministrstvo sporočilo pozneje.

Drugo skupino sestavljajo ministrstva (npr. Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za kulturo), ki so potrebovala za odgovor več kot 30 dni, vendar ne več kot tri mesece. Nezadovoljiva je odzivnost tistih ministrstev, ki so potrebovala za odgovor več časa (npr. Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter tudi Služba Vlade RS za razvoj).

Ministrstvo za kulturo in šport kot edino ni odgovorilo na vprašalnike in zato ni bilo ocenjeno.

Komunikacijsko okolje pri predlagatelju akta

Kontaktne podatki

Večina anketirancev je navedla eno osebo za stike, eno ministrstvo (Ministrstvo za javno upravo) je navedlo, da je vprašalnik reševalo več ljudi (trije), ena vladna služba (Urad za narodnosti) ni navedla osebe za stike, temveč osebo, ki je izpolnila vprašalnik.

Komunikacijsko okolje pri predlagatelju akta

Pri splošnih mehanizmih predlagatelja za vključevanje javnosti ugotavljamo, da imajo vsi anketiranci (100 %) imenovano osebo za dajanje informacij javnega značaja po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja.

O svojem delu izdaja publikacije 77,7 % anketirancev. Zanimivo je, da je med ministrstvi ne izdajajo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za zdravje ter Ministrstvo za finance.

Poseben sklop vprašanj je bil namenjen oceni primernosti vzpostavljenih informacijsko-komunikacijskih tehnologij (IKT) ter orodij elektronske demokracije (informacijska, komunikacijska) pri anketirancih. 16 od 18 anketirancev ima na spletni strani različne baze podatkov in registre. Letih nima Služba Vlade RS za razvoj, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pa ni odgovorilo na vprašanje. 83,3 % anketirancev pošilja e-obvestila ciljnim ali splošnim javnostim. Samo šest anketirancev (33,3 %) organizira IKT dogodke (npr. spletne videokonference). Enako šest anketirancev organizira delovanje delovnih teles ali skupin, ki vključujejo zunanjo javnost z uporabo IKT (npr. e-seje). Le pet (27,7 %) anketirancev organizira e-razprave za strokovne in splošne javnosti, nekaj več jih uporablja e-anquete in e-vprašalnike za pridobivanje različnih pripomb in predlogov (38,8 %).

Skromni štirje anketiranci (22,2 %) na svoji spletni strani zagotavljajo vidnost predlogov in pripomb, ki jih je javnost dala oz. posredovala v zvezi z delom anketiranca. Precej več (55,5 %) pa jih zagotavlja objavo svojih odgovorov oz. pojasnil na vprašanja in pripombe različnih javnosti, pri čemer je eno ministrstvo navedlo, da so dostopni v obliki odgovorov na najpogostejša vprašanja (t. i. FAQ).

Podporno okolje za vključevanje civilne družbe pri predlagatelju akta

Pri *vključenosti civilne družbe v delovanje predlagatelja* ugotavljamo, da ima sedem anketiranih (38,8 %) imenovano posebno osebo za sodelovanje z organizacijami civilne družbe. Pri tem nekateri niso navedli podatkov o osebi, nekateri pa so navedli osebe, ki so člani medresorske skupine za nevladne organizacije.

Štirinajst anketirancev (77,7 %, poleg njih pa sistem vzpostavlja še Ministrstvo za javno upravo) zainteresiranim organizacijam civilne družbe omogoča, da izrazijo svoj interes za prejemanje informacij in obvestil o delu organa.

Pri dobri polovici (55,5 %) anketirancev delujejo strokovni sveti ali komisije (na podlagi Zakona o državni upravi ter drugih predpisov), ki vključujejo tudi predstavnike civilne družbe. Največ jih deluje pri Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (osem). Podatki o teh telesih so pri petih anketirancih dostopni na spletni strani.

Tretjina organov vključuje predstavnike civilne družbe v meddržavne delegacije za udeležbo na mednarodnih dogodkih. Nekateri med njimi na lastno pobudo, drugi na pobudo zainteresiranih (npr. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve vključuje na predlog sindikatov).

Samo trije (16,6 %) anketiranci imajo vnaprej določeno obliko izbire predstavnikov civilne družbe, če je potrebno vključevanje omejiti. Eno ministrstvo (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) je poleg tega navedlo, da je to urejeno že na podlagi zakona (Zakon o invalidskih organizacijah).

Enako le 16,6 % (trije) anketirancev ne usposablja svojih kadrov glede vključevanja civilne družbe v njihovo delo oz. ni prepoznalo usposabljanj, ki so se jih udeležili in bi imela takšne vsebine. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je navedlo, da so takšne vsebine vključene v usposabljanje o odpravljanju administrativnih ovir, ki ga izvaja Ministrstvo za javno upravo.

Pri *finančno-materialnem podpornem okolju, ki ga predlagatelj zagotavlja za vključevanje civilne družbe v postopku priprave aktov*, ugotavljamo, da pet anketirancev ne financira projektov nevladnih organizacij in organizacij civilne družbe. Šest pa jih ne financira programov nevladnih organizacij in organizacij civilne družbe, pri čemer je eden (Ministrstvo za gospodarstvo) navedel kot vir financiranja tudi podelitev koncesije. Sedem anketirancev namenja posebna sredstva za vključevanje civilne družbe v postopke priprave predpisov (potni stroški, plačilo za delo predstavnikov, plačilo za podporne storitve servisnih organizacij itd.).

Večina ministrstev je navedla višino sredstev in število organizacij, ki so jim razdelili sredstva. Najvišja sredstva sicer namenjata Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (1.547 mrd SIT v letu 2006 je bilo razdeljenih 486 organizacijam) ter Ministrstvo za obrambo (1.775 mrd SIT). Višine podeljenih sredstev nismo točkovali.

Polovica anketirancev omogoča tudi druge načine podpornega okolja, in sicer nudenje brezplačnih prostorov za potrebe civilne družbe (zlasti prostorov za posvete in izobraževanja, pa tudi nekatere programe, ki jih izvajajo nevladne organizacije) ali pa uporabo prostorov po subvencionirani ceni (npr. za seminarje).

Pri *spremljanju in vrednotenju izvajanja aktov* ugotavljamo, da (po lastnih navedbah) le Ministrstvo za okolje in prostor ne spremlja (sicer navaja pri naslednjih vprašanjih "delno") in vrednoti izvajanja posameznih aktov, katerih predlagatelj je bil oz. so bili sprejeti na njegovem področju delovanja.

Sedem (38,8 %) anketirancev vključuje v spremljanje in vrednotenje izvajanja aktov tudi predstavnike civilne družbe. Samo pet od teh sedmih (71,2 %, oz. 27,7 % od vseh anketirancev) pa zagotavlja, da so poročila o spremljanju in vrednotenju dostopna na njihovi spletni strani.

Preverjanje komunikacijskega in podpornega okolja

Umanotera in PIC sta, glede na pilotno fazo projekta, pridobljene podatke spremljala tudi samostojno in preverjala, koliko je ocena anketirancev realna.

Po preverjanju smo ugotovili, da se odgovori v delu izpolnjenih vprašalnikov razlikujejo od rezultatov poizvedb, ki jih je izvajalec opravil s pregledi spletnih strani anketirancev ter spremljanjem podatkov na njih. Pri tem ugotavljamo, da nekaterih podatkov tudi ni bilo mogoče zanesljivo preveriti.

Posebej je Umanotera preverjala tudi podatke, ki so povezani s *katalogom informacij javnega značaja*, pri čemer je presojala zlasti osnovne podatke o katalogu, splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja (organizacija organa, podatki o uradni osebi, baze predpisov itd.).

Pri tem ugotavlja, da anketiranci solidno izpolnjujejo zahteve, določene z ZDIJZ. Večina jih ima v katalogu navedene osnovne podatke (naziv organa, navedba odgovorne osebe, datum objave kataloga, podatki o dostopnosti kataloga), enako velja glede splošnih podatkov o organu in informacijah javnega značaja. Večinoma je mogoče pri organih na spletni strani najti organigram (včasih v obliki povezave na neki drugi dokument), naziv organa in enot, naslov in kontaktne podatke (le redko je kakšen podatek nepopoln) ter navedbo vodje organizacijske enote s priimkom, imenom in nazivom. Skoraj vsi imajo navedene tudi podatke o uradni osebi, pristojni za dajanje informacij javnega značaja (ime, priimek, elektronski naslov, neposredna telefonska številka, v nekaj primerih je manjkal poštni naslov). Še največ nepopolnosti je glede baz predpisov in njihove povezave na državni register predpisov in na register predpisov EU, kar pri nekaj organih ni izvedeno ali pa ni izvedeno v celoti (povezava na splošni EU portal ipd.).

Rezultatov preverjanja stanja pri katalogu informacij javnega značaja nismo vrednotili s številčnimi ocenami in zato tudi ne vključili v skupno oceno posameznega anketiranca.

Smernice sprememb komunikacijskega in podpornega okolja

Umanotera je ob zaključevanju projekta naslovnikom poslala še en vprašalnik, pripravljen na podlagi prvega vprašalnika. Končni vprašalnik se je dotikal komunikacijskega in podpornega okolja za vključevanje javnosti v postopek priprave predpisov pri predlagateljih aktov. Namen je bil pridobiti informacijo o tem, ali se je v času izvajanja projekta posamezni predlagatelj aktiviral pri izvajanju različnih dejavnosti, ki bi lahko prispevale k boljšemu komunikacijskemu okolju in podpornemu okolju.

Odzivnost je bila dobra, 16 od 18 naslovnikov je odgovorilo (88,8 %, odgovora nista poslali Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za pravosodje), vendar pa je bilo nekaj odgovorov nepopolnih.

PIC rezultatov preverjanja tega vprašalnika ni vrednotil s številčnimi ocenami in zato tudi ne vključil v skupno oceno posameznega anketiranca.

Glede smernic komunikacijskega okolja ugotavljamo, da pri izdajanju publikacij ni bistvenih sprememb, enako tudi glede e-obvestil in e-razprav. Tudi ni opaziti povečanja IKT dogodkov ter uporabe e-anket in e-vprašalnikov. Predlogi anketirancev za izboljšanje položaja so različni. Ministrstvo za zunanje zadeve npr. vidi možnosti v novinarskih konferencah, neformalnih predstavitvah ter spremstvu novinarjev na uradnih obiskih ministrov v tujini.

Pozitivno je, da je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve začelo v tem času z rednim mesečnim izvajanjem anket.

Pri javni objavi predlogov in pripomb nekateri predlagatelji (Ministrstvo za promet) ugotavljajo, da je bil, kljub objavi, odziv zanemarljiv celo pri zainteresirani javnosti. Ministrstvo za zunanje zadeve ugotavlja, da ne objavlja odzivov, vendar ima srečanja s predstavniki NVO pred vsakim zasedanjem sveta za človekove pravice OZN ter sodelovanje strokovnjakov v Strateškem svetu za zunanjo politiko in v strokovnem svetu za mednarodno razvojno sodelovanje. Ministrstvo za obrambo navaja, da so predlogi javnosti prišli iz vrst zaposlenih na ministrstvu in iz vrst zaposlenih v državni instituciji.

Glede boljšega dela posameznega predlagatelja ugotavljamo, da navajajo različne poglede. Npr. Urad za narodnosti navaja, da si kljub majhni kadrovski zasedbi prizadeva za čim boljše vključevanje javnosti. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ne vidi možnosti za boljše delovanje, saj le-to poteka po predpisih, pa tudi javnost obveščajo o sprejetih gradivih.

Nasprotno pa Ministrstvo za promet vidi možnosti za izboljšanje, kot dober primer navaja ustanovitev medresorske skupine za reševanje položaja slovenskega avtoprevoznštva, v kateri so tudi predstavniki prevoznških organizacij. Možnosti za izboljšave vidi tudi Ministrstvo za notranje zadeve, zlasti so to večje število javnih razprav, zanimanje medijev, nadgradnja spletnih strani itd. Ministrstvo za zunanje zadeve želi biti odprto za pobude civilne družbe. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve meni, da je sodelovanje vedno možno izboljšati, zlasti z večanjem števila javnih razprav. Ministrstvo za okolje in prostor navaja, da bi bile dobrodošle e-novice (ki trenutno niso mogoče) ter e-forumi, ki bi morali biti strokovno moderirani.

Ministrstvo za obrambo kot dobro rešitev predlaga predhodno zbiranje »nabora« zainteresirane javnosti za posamezni akt ministrstva, preden (oz. ko) bi ga posredovali v usklajevanje. Ministrstvo za finance navaja, da je narava dela njihovega ministrstva precej specifična, vendar lahko javnost sodeluje in ministrstvo si prizadeva, da bi jo vključilo v najboljše možni obliki. Možnosti vidi tudi Ministrstvo za javno upravo, opozarja na možnost podaljšanja rokov za dajanje pripomb ter izobraževanje javnih uslužbencev. Tudi definiranje ključnih vprašanj, na katere naj bi novi predpis odgovoril, definiranje časovnega scenarija ter identificiranje zainteresirane javnosti so pomembni.

Pri vključevanju predstavnikov civilne družbe v organe ter telesa ni opaziti vidnih sprememb. Ministrstvo za promet je pri tem navedlo, da javnost vabi na tiskovne konference ob obiskih ministrov nekaterih držav.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pri postopkih navaja, da uporablja načelo enakovredne zastopanosti. Ministrstvo za okolje in prostor izbira na podlagi programa delovanja posamezne nevladne organizacije, Ministrstvo za gospodarstvo pa glede na izražen interes. Ministrstvo za javno upravo udeležbe ni omejevalo, enako tudi Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Pri navajanju, kako bi posamezni organi lahko pomagali dosegati večjo vključenost, anketiranci predlagajo obveščanje po e-pošti, objavo na spletnih straneh, forume na spletnih straneh, odprte telefone, javne predstavitve ter organizacijo okroglih miz in dogodkov. Ministrstvo za notranje zadeve je kot pomembno pomoč navedlo vključevanje v delovne skupine ter neformalne stike. Ministrstvo za obrambo vidi možnost v nujenju svojih prostorov za udeleževanje organizirane civilne družbe. Podobno bi z brezplačnimi prostori in subvencionirano uporabo le-teh pomagalo tudi Ministrstvo za gospodarstvo.

Glede spremljanja in vrednotenja aktov ter vključevanja zainteresirane javnosti ni opaznih sprememb.

4.3. Ocena za postopke priprave aktov

Sestavni del splošne ocene ministrstev je tudi ovrednotenje samega postopka priprave posameznega akta. Indikatorji sklopa C so bili namenjeni merjenju vključevanja javnosti kot celoviti presoji postopka priprave posameznega akta.

Točkovali smo tiste postopke priprave aktov, za katere smo pridobili izpolnjene vprašalnike predlagateljev aktov. V tem sklopu je bilo možno zbrati skupno 35 točk.

4.3.1. Razvrstitev ministrstev in vladnih služb glede na postopek priprave aktov

Oceno odlično oziroma prav dobro je za postopke priprave akta in vključevanje javnosti dobilo samo 5 aktov, in sicer Operativni program zmanjšanja toplogrednih plinov (MOP), Akcijski program za invalide 2007–2013 (MDDZS), Zakon o varstvu kulturne dediščine (MK), Zakon o lovstvu in divjadi (MKGP) ter Zakon o pokrajinah (SVLSLP).

Samo slaba desetina spremljanih aktov je torej po nižanih merilih dobila dobro oceno, zato lahko te postopke kvalificiramo kot *relativne primere dobre prakse*. Pri pripravi *Akcijskega programa za invalide 2007–13* so posebej omembe vredni naslednji postopki, ki jih je pripravil predlagatelj:

- v delovno skupino za pripravo akta so bili vključeni tudi predstavniki organizacij za invalide;
- strokovne podlage so bile dostopne na spletni strani predlagatelja;
- zagotovljeno je bilo strokovno procesno svetovanje za postopek priprave akta, možna je bila vključitev zainteresirane javnosti prek dogodkov ali spletnih forumov, zainteresirana civilna družba je bila vključena v najzgodnejši fazi, ko so bile odprte še vse možnosti, organizirani so bili posebni dogodki, namenjeni vključevanju javnosti;
- predlagatelj je za prejem pisnih predlogov in pripomb civilne družbe namenil relativno dovolj časa (med 7 in 14 dni), priporočljivo je sicer rok podaljšati na 30 dni;
- predlagatelj se je opredelil do odzivov civilne družbe po posameznih vsebinskih področjih;
- predlagatelj je prav tako ocenil, koliko je upošteval predloge civilne družbe, in sicer je te predloge uskladal v meri od 30 do 80 %.

Skupna tabela vseh 45 spremljanih aktov v okviru projekta Ogleдалo vladi prikazuje zbrane točke po posameznih aktih glede na vodene postopke in oceno za posamezni postopek priprave akta. Akti so razvrščeni od najboljše do najslabše ocenjenega postopka priprave akta.

Tabela 4: Skupni tabelarni pregled postopkov priprave aktov v okviru projekta Ogleдалo vladi:

Št.	Postopek priprave	Predlagatelj	Vrednost Skupaj v točkah (največ 35)	Ocena (naj. 5)
1	Operativni program zmanjšanja toplogrednih plinov	Ministrstvo za okolje in prostor	30	5
2	Nacionalni program za invalide 2006–2010 (spremenjeno ime: Akcijski program za invalide 2007 – 2013)	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	29	5
3	Zakon o varstvu kulturne dediščine	Ministrstvo za kulturo	25	4
4-5	Zakon o lovstvu in divjadi	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	22	4
4-5	Zakon o pokrajinah	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko	22	4
6-7	Zakon o prevozi v cestnem prometu	Ministrstvo za promet	20	3
6-7	Zakon o urejanju prostora (Zakon o prostorskem načrtovanju)	Ministrstvo za okolje in prostor	20	3
8-9	Zakon o podpornem okolju za podjetništvo	Ministrstvo za gospodarstvo	19	3
8-9	Nacionalna strategija o socialni zaščiti in socialnem vključevanju 2006–2008	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	19	3

10-12	Nacionalni program za preprečevanje in zatiranje kriminalitete	Ministrstvo za notranje zadeve	18	3
10-12	Resolucija nacionalne varnosti cestnega prometa	Ministrstvo za promet	18	3
10-12	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni kampanji (kasneje preimenovan v Zakon o volilni in referendumski kampanji)	Ministrstvo za javno upravo	18	3
13-14	Nacionalne usmeritve za preprečevanje nasilja v družini	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	16	3
13-14	Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	16	3
15-17	Resolucija o nacionalnem programu za jezikovno politiko	Ministrstvo za kulturo	15	3
15-17	Zakon o romski etični skupnosti	Urad za narodnosti	15	3
15-17	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih	Ministrstvo za pravosodje	15	3
18	Zakon o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	14	3
19	Zakon o javnem naročanju	Ministrstvo za finance	13	2
20-23	Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju	Ministrstvo za zunanje zadeve	12	2
20-23	Zakon o davku na dediščine in darila	Ministrstvo za finance	12	2
20-23	Zakon o finančni participaciji zaposlenih	Ministrstvo za gospodarstvo	12	2
20-23	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejitvenih ukrepih	Ministrstvo za zunanje zadeve	12	2
24-25	Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju	Ministrstvo za šolstvo in šport	11	2
24-25	Zakon o ravnanju s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti	Ministrstvo za javno upravo	11	2
26-29	Državni razvojni program	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko	9	2
26-29	Resolucija o nacionalnem programu razvoja javne železniške infrastrukture	Ministrstvo za promet	9	2
26-29	Resolucija o položaju italijanske in madžarske skupnosti v RS	Urad za narodnosti	9	2
26-29	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja	Ministrstvo za šolstvo in šport	9	2
30-32	Resolucija o nacionalnem programu visokega šolstva 2006–10	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	7	2
30-32	Resolucija o nacionalnih razvojnih programih	Služba Vlade RS za razvoj	7	2
30-32	Zakon o službi v slovenski vojski	Ministrstvo za obrambo	7	2
33	Nacionalna stanovanjska strategija	Ministrstvo za okolje in prostor	6	1
34-37	Zakon o dolgotrajni negi in zavarovanju za dolgotrajno nego	Ministrstvo za zdravje	5	1
34-37	Zakon o pravicah pacientov	Ministrstvo za zdravje	5	1
34-37	Zakon o zagotavljanju sredstev za temeljne razvojne programe Slovenske vojske v letih 07–15	Ministrstvo za obrambo	5	1
34-37	Zakon o zdravilstvu	Ministrstvo za zdravje	5	1
38	Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2007 in 2008	Ministrstvo za finance	4	1
39-40	Ustavni zakon o dopolnitvi Ustavnega zakona za izvedbo temeljne Ustavne listine o samostojni in neodvisni RS	Ministrstvo za notranje zadeve	1	1
39-40	Zakon o javnih podjetjih (spremembe in dopolnitve)	Ministrstvo za gospodarstvo	1	1
41-45	Program razvoja podeželja RS za obdobje 2007–13	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	/	
41-45	Zakon o lastninjenju sindikalnega premoženja	Ministrstvo za javno upravo	/	

41-45	Zakon o družbi za razvoj Julijskih Alp	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko	/
41-45	Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	/
41-45	Zakon o spodbujanju vlaganj v kulturo	Ministrstvo za kulturo	/

Med predlogi aktov, ki so dobili negativno oceno, je tudi t. i. "zakon o izbrisanih", vrsta zakonov na področju zdravja, zlasti pa tudi akti o izvrševanju proračuna, torej tisti, ki imajo izredno močno družbeno in politično težo. Pri tem je potrebno dodati, da pri nekaterih aktih postopek še ni bil končan, zato za nadaljnje vodenje procesa tudi niso mogli pridobiti vseh morebitnih točk.

4.3.2. Opis in ovrednotenje postopkov priprave aktov po državnih organih

V nadaljevanju predstavljamo tudi postopke za pripravo aktov po posameznih državnih organih.

Vsebinska predstavitev postopka priprave akta po posameznih državnih organih si sledi po abecednem redu naziva ministrstva oziroma vladne službe.

Poleg točk, ki jih je postopek priprave akta pridobil glede na izpolnjene vprašalnike pri državnih organih, so pri vsebinskih opisih posameznega postopka navedene še ugotovitve, ki jih je Uman-otera pridobila s stalnim spremljanjem postopka priprave akta na internetu.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Nacionalna strategija o socialni zaščiti in socialnem vključevanju 2006–2008	19
Nacionalne usmeritve za preprečevanje nasilja v družini	16
Nacionalni program za invalide 2006–2010 (spremenjeno ime: Akcijski program za invalide 2007–2013)	29
Povprečje organa	21,3

Vsi trije akti so bili objavljeni v Normativnem programu dela Vlade, z izjemo Nacionalne usmeritve za preprečevanje nasilja v družini, sta bila preostala dva objavljena na spletni strani predlagatelja in naznanjena zainteresirani javnosti. Naznanila so praviloma vsebovala le naziv akta, razen v primeru Nacionalnega programa za invalide 2006–2010, ko je po navedbah predlagatelja bilo naznanilo obsežnejše, vsebovalo je tudi cilje priprave, predvideno časovnico, navedbo strokovnih podlag, poziv javnosti k vključitvi, orodja za komuniciranje in drugo. Ob rednem spremljanju spletne strani predlagatelja, pa je bilo ugotovljeno, da določenih elementov, kot so poziv javnosti ali navedbe strokovnih podlag, v tem naznanilu ni bilo.

Le pri Nacionalnem programu za invalide 2006–2010 je predlagatelj spoštoval predvideni rok, naveden v Normativnem programu dela Vlade, pri preostalih dveh aktih pa je prišlo do odstopanja za največ 3 mesece.

Posebej velja omeniti, da je bil v zvezi s pripravo Nacionalne strategije o socialni zaščiti in socialnem vključevanju 2006–2008 izveden enodnevni seminar, pri Nacionalnem programu za invalide 2006–2010 pa so bili v delovno skupino vključeni tudi predstavniki invalidskih organizacij, čeprav ni podatka o postopku, po katerem so bili izbrani.

Strokovne podlage Nacionalne strategije o socialni zaščiti in socialnem vključevanju 2006–2008 ter Nacionalnega programa za invalide 2006–2010 naj bi bile dostopne na spletni strani predlagatelja, a pri pregledu niso bile najdene, pri vseh treh aktih pa so bili izdelani povzetki strokovnih podlag za laično javnost. Pri vseh treh so prav tako vsaj delno pri izdelavi strokovnih podlag sodelovale tudi organizacije civilne družbe.

V zvezi s postopki priprave aktov je predlagatelj navedel, da se je poslužil vseh možnih oblik vključevanja, ki so bile predmet raziskave, in sicer: zagotovljeno je bilo strokovno procesno svetovanje za postopek priprave akta, možna je bila vključitev zainteresirane javnosti prek dogodkov ali spletnih forumov, zainteresirana civilna družba je bila vključena v najzgodnejši fazi, ko so bile

še vse možnosti odprte, organizirani so bili posebni dogodki, namenjeni vključevanju javnosti, kot so posveti ali okrogle mize, prav tako pa so bile predstavljene različice vsebine akta (različice vsebin niso bile predstavljene le pri Nacionalnem programu za invalide 2006–2010).

Predlagatelj je za prejem pisnih predlogov in pripomb civilne družbe namenil med 7 in 14 dni, razen pri Nacionalni strategiji o socialni zaščiti in socialnem vključevanju 2006–2008, ko je bil ta rok krajši od 7 dni. Po navedbah predlagatelja za vse tri akte velja, da so bila vabila na morebitne dogodke, ki jih je predlagatelj organiziral, poslana od 7 do 15 dni vnaprej. Za Nacionalno strategijo o socialni zaščiti in socialnem vključevanju 2006–2008 pa je bilo ugotovljeno, da so bila vabila poslana le 4 dni pred samim dogodkom.

Predlagatelj se je opredelil do odzivov pri vseh treh aktih, in sicer pri Nacionalni strategiji o socialni zaščiti in socialnem vključevanju 2006–2008 in pri Nacionalnih usmeritvah za preprečevanje nasilja v družini do posamičnih predlogov, pri Nacionalnem programu za invalide 2006–2010 pa po posameznih vsebinskih področjih. Po navedbah predlagatelja naj bi bili pri Nacionalnih usmeritvah za preprečevanje nasilja v družini in pri Nacionalnem programu za invalide 2006–2010 zagotovljeni javnost in preglednost predlogov in pripomb, a pripombe za Nacionalni program za invalide 2006–2010 na spletni strani niso bile najdene.

Pri Nacionalni strategiji o socialni zaščiti in socialnem vključevanju 2006–2008 ter Nacionalnem programu za invalide 2006–2010 so bili po oceni predlagatelja predlogi civilne družbe upoštevani in z njimi usklajeni v meri 30 % do 80 %, pri Nacionalni usmeritvi za preprečevanje nasilja v družini pa takšna ocena ni bila mogoča, ker postopek sprejemanja v času raziskave, še ni bil končan.

Ministrstvo za finance

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o javnem naročanju	13
Zakon o davku na dediščine in darila	12
Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2007 in 2008	4
Povprečje organa	9,7

Vsi trije akti so bili objavljeni v Normativnem programu dela Vlade. Zakon o javnem naročanju in Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2007 in 2008 nista bila naznanjena na spletni strani predlagatelja in tudi ne zainteresirani javnosti. Zakon o davku na dediščine in darila je bil naznanjen kot del davčne reforme. Javnosti tudi niso bili naznanjeni navedbe strokovnih podlag, predvidene časovnice, stroški priprave akta in drugo.

Vsi trije akti so bili sprejeti v okviru časovnih rokov Normativnega programa Vlade.

Strokovne podlage za Zakon o javnem naročanju ter za Zakon o davku na dediščine in darila so bile na voljo javnosti, pri Zakonu o davku na dediščine in darila pa tudi njihov povzetek za laično javnost. Predlagatelj pri nobenem od aktov ni naročil izdelave strokovnih podlag pri organizacijah civilne družbe.

Pri nobenem od izbranih aktov predlagatelj ni zagotovil procesnega strokovnega svetovanja za postopek priprave ali neodvisnega moderiranja pri vključevanju civilne družbe v postopek priprave aktov. Prav tako pri nobenem od aktov niso bili organizirani dogodki, namenjeni vključevanju javnosti, kot so razne delavnice ali javne obravnave.

V primeru Zakona o javnem naročanju je predlagatelj zagotovil vključenost civilne družbe v najzgodnejši fazi priprave akta, ko so bile odprte še vse možnosti, in je tudi predstavil različne možne scenarije, kar pa ne velja za preostala dva predpisa.

Časovni rok za sprejem pripomb in predlogov glede Zakona o javnem naročanju je bil več kot 30 dni, za Zakon o davku na dediščine in darila med 7 in 14 dni, pri Zakonu o izvrševanju proračunov RS za leti 2007 in 2008 pa takega roka ni bilo, saj civilna družba pri sprejemu tega akta ne sodeluje;

ob tem pa je bil ta akt sprejet po hitrem postopku, pri katerem sodelovanje javnosti ni predvideno. Pri sprejemanju teh aktov ni bilo organiziranih dogodkov.

Predlagatelj se je pri Zakonu o javnem naročanju posamično opredelil do predlogov, ki so jih dale različne organizacije civilne družbe, pri nobenem od aktov pa ni zagotovil javne in pregledne obrazložitve svojih opredelitev do poslanih predlogov.

Po pripravi končnih predlogov aktov so bili ti po oceni predlagatelja s pripombami civilne družbe delno usklajeni (od 30 % do 80 %) pri Zakonu o javnem naročanju, ali celo polno usklajeni (nad 80 %) pri Zakonu o davku na dediščine in darila. Ker civilna družba pri pripravi Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2007 in 2008 ne sodeluje, tudi ocena o usklajenosti s predlogi ni mogoča.

Ministrstvo za gospodarstvo

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o finančni participaciji zaposlenih	12
Zakon o javnih podjetjih (spremembe in dopolnitve)	1
Zakon o podpornem okolju za podjetništvo	19
Povprečje organa	10

Zakon o finančni participaciji zaposlenih in Zakon o podpornem okolju za podjetništvo sta bila objavljena v Normativnem programu dela Vlade, prav tako na spletni strani predlagatelja, in naznanjena zainteresirani javnosti. Naznanilo javnosti je v obeh primerih obsegalo cilj postopka priprave akta, navedbo strokovnih podlag, predvideni rok sprejema in osebo, zadolženo za pripravo akta; po navedbah predlagatelja pa tudi časovnico postopka priprave in poziv javnosti k vključitvi v postopek sprejemanja.

Zakon o podpornem okolju za podjetništvo ni odstopal od časovnih rokov v Normativnem programu, Zakon o finančni participaciji zaposlenih pa je bil pozneje premeščen v Normativni program za prihodnje leto in tako postopek posvetovanja v času raziskave ni bil izpeljan. Po navedbi predlagatelja so se spremembe in dopolnitve Zakona o javnih podjetjih nanašale na nove instrumente Podjetniškega sklada in ureditev postopkov za njegovo nemoteno delovanje, zato javnost v postopek ni bila vključena.

Strokovne podlage Zakona o podpornem okolju za podjetništvo so bile po informacijah predlagatelja na voljo na njegovi spletni strani, čeprav pri pregledu strani niso bile najdene. Glede strokovnih podlag Zakona o finančni participaciji zaposlenih pa je predlagatelj zainteresiranega napotil na druge spletne strani. Pri obeh aktih strokovne podlage niso vsebovale povzetka za laično javnosti, niti niso bile izdelane v organizacijah civilne družbe.

Predlagatelj je pisne predloge k osnutku Zakona o podpornem okolju za podjetništvo sprejemal znotraj obdobja 14 do 30 delovnih dni, ni pa organiziral posebej za to predvidenih dogodkov.

Zainteresirane skupine civilne družbe so bile vključene v najzgodnejšo pripravo Zakona o podpornem okolju za podjetništvo, toda predlagatelj ni zagotovil strokovnega procesnega svetovanja, neodvisnega moderiranja pri vključevanju javnosti ali različnih variant oziroma scenarijev glede vsebine akta.

Civilna družba k predlogu Zakona o podpornem okolju za podjetništvo ni podala predlogov ali pripomb.

Ministrstvo za javno upravo

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o ravnanju s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti	11
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni kampanji (kasneje preimenovan v Zakon o volilni in referendumski kampanji)	17
Zakon o lastninjenju sindikalnega premoženja	/
Povprečje organa	14

Zakon o ravnanju s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti ter Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni kampanji sta bila objavljena v Normativnem programu dela Vlade ter naznanjena na spletni strani predlagatelja. Za Zakon o lastninjenju sindikalnega premoženja pa ni bilo ustreznih podatkov. Naznanili javnosti o začetku postopka priprave aktov sta vsebovali cilj postopka priprave in poziv javnosti k vključitvi, naznanilo predloga Zakona o ravnanju s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti pa je vsebovalo tudi časovnico postopka priprave akta, navedbo strokovnih podlag, predvideni rok sprejema in navedbo osebe, zadolžene za sprejem akta.

Pri Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni kampanji je zaradi zahtevnosti problematike prišlo do odstopanja od časovnih rokov, navedenih v Normativnem programu dela Vlade za največ 3 mesce.

Strokovne podlage Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni kampanji so bile dostopne na spletni strani predlagatelja, niso pa vsebovale povzetka za laično javnosti in niso bile izdelane v organizacijah civilne družbe.

Znotraj postopka priprave Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni kampanji je predlagatelj zagotovil strokovno procesno svetovanje in vključenost zainteresiranih skupin civilne družbe v najzgodnejši fazi priprave akta, ko so bile še vse možnosti odprte. Ni pa bilo zagotovljeno neodvisno moderiranje pri vključevanju zainteresirane javnosti ali organiziran poseben dogodek, namenjen vključevanju javnosti.

Po navedbah predlagatelja je imela javnost, da poda svoje pisne pripombe k Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni kampanji, na voljo več kot 30 dni. Pri pregledu spletne strani pa je bilo ugotovljeno, da je bil ta čas od 7 do 15 dni, ter da je bil osnutek zakona objavljen šele, ko je bil že predložen vladi. Za preostala dva predpisa podatkov o vključevanju javnosti v postopek sprejemanja ni.

Predlagatelj na besedili Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni kampanji pripomb civilne družbe do konca raziskave ni prejel. Pri Zakonu o lastninjenju sindikalnega premoženja predlagatelj ni mogel oceniti usklajenosti s priporočili, ker je usklajevanje s sindikati še potekalo. Pri Zakonu o ravnanju s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti in pri Zakonu o lastninjenju sindikalnega premoženja predlagatelj v delu, ki se nanaša na posvetovanje s civilno družbo, ob predložitvi zakona vladi obrazca ni v celoti izpolnil.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov	14
Zakon o lovstvu in divjadi	22
Program razvoja podeželja RS za obdobje 2007–13	/
Povprečje organa	18

Zakon o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov ter Zakon o lovstvu in divjadi sta bila objavljena v Normativnem programu dela Vlade, slednji je bil naznanjen tudi na spletni strani predlagatelja. Naznanilo Zakona o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov je obsegalo časovnico priprave akta, navedbo strokovnih podlag, osebo, zadolženo za pripravo akta, naznanilo Zakon o lovstvu in divjadi pa še cilje postopka priprave akta, predvidene stroške priprave in poziv javnosti k vključitvi, pri čemer je bilo slednje na voljo le članom delovne skupine. Celotni osnutek Zakona o lovstvu in divjadi je bil dostopen tudi na spletni strani predlagatelja. Za Program razvoja podeželja RS za obdobje 2007–13 predlagatelj za raziskavo ni posredoval podatkov, je pa naznanilo o pripravi, skupaj s pozivom javnosti k vključitvi in predvidenim rokom sprejema, objavil na svoji spletni strani. Vendar pri tem ni navedel strokovnih podlag, časovnic postopka ali osebe, zadolžene za pripravo akta.

Predlagatelj je začel pripravljati Zakon o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov na podlagi pobude zainteresirane javnosti, zato so jo v samo pripravo vključili tako, da so v delovno skupino za pripravo zakona imenovali tudi predstavnike zainteresirane javnosti (na podlagi sestanka z možnimi kandidati).

Pri Zakonu o lovstvu in divjadi je predlagatelj spoštoval predvidene roke iz Normativnega programa dela vlade, pri Zakonu o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov je zaradi spremembe EU zakonodaje prišlo do odstopanja, a predlagatelj ni ocenil končne zamude.

Strokovne podlage ali njihovi povzetki za laično javnost pri Zakonu o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov in Zakonu o lovstvu in divjadi niso bili dostopni na spletni strani, prav tako strokovnih podlag niso izdelali pri organizacijah civilne družbe. Podatkov o strokovnih podlagah Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007–13 predlagatelj ni posredoval, na svoji spletni strani pa je kot strokovne podlage objavil povezavo do ustreznih predpisov EU.

Pri pripravi Zakona o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov je predlagatelj zagotovil vključenost zainteresiranih skupin civilne družbe v najzgodnejši fazi priprave akta ter predstavil variantne rešitve oziroma scenarije glede vsebin; ni pa zagotavljal neodvisnega moderiranja pri vključevanju javnosti ali organiziral posebnega dogodka, namenjenega vključevanju javnosti.

V postopku priprave Zakona o lovstvu in divjadi so bile zainteresirane skupine civilne družbe prav tako vključene v najzgodnejši fazi priprave, zagotovljeno je bilo neodvisno moderiranje v oblikah vključevanja in strokovno procesno svetovanje, niso pa bile predstavljene različne rešitve oziroma scenariji glede vsebin. Objavljena gradiva Zakona o lovstvu in divjadi so bila težje pregledna, ker so se na spletni strani med postopkom menjala oziroma umikala. Za Program razvoja podeželja RS za obdobje 2007–13 tovrstnih podatkov o pripravi ni.

Civilna družba je imela od 14 do 30 dni časa za pisne predloge k Zakonu o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov in k Programu razvoja podeželja RS za obdobje 2007–13 ter več kot 30 dni za pripombe k Zakonu o lovstvu in divjadi.

Predlagatelj se je do pripomb na Zakon o skupni promociji kmetijskih, ribiških in drugih proizvodov ter na Zakon o lovstvu in divjadi opredelil posamezno, ni pa zagotovil javnih obrazložitev pripomb in predlogov na spletni strani.

V primeru Zakona o lovstvu in divjadi je predlagatelj ocenil stopnjo usklajenosti s predlogi in pripombami civilne družbe, in sicer je upošteval 30 do 80 % priporočil.

Ministrstvo za kulturo

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o spodbujanju vlaganj v kulturo	/
Resolucija o nacionalnem programu za jezikovno politiko	15
Zakon o varstvu kulturne dediščine	25
Povprečje organa	20

Vsi trije akti so objavljeni v Normativnem programu dela vlade. O pripravi Zakona o spodbujanju vlaganj v kulturo ni nobenih informacij ali se sploh pripravlja, kljub že pretečenemu predvidenemu časovnem okviru.

Postopka sprejemanja Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko in Zakona o varstvu kulturne dediščine sta odstopala od Normativnega programa za 3 do 6 mesecev. Kot razlog za prvega je predlagatelj navedel prešibko kadrovske zasedbe, pri drugem pa se glede razloga ni opredelil.

Zakon o varstvu kulturne dediščine je bil edini objavljen na spletni strani predlagatelja in poslan zainteresirani javnosti. To naznanilo je obsegalo cilj postopka priprave, časovnico postopka, navedbo strokovnih podlag, poziv javnosti k vključitvi, navedbo osebe, zadolžene za pripravo akta, ni pa vsebovalo ocene predvidenih stroškov postopka priprave.

Strokovne podlage Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko so bile v obliki seznama literature dostopne na spletni strani predlagatelja, prav tako so bile dostopne tudi podlage Zakona o varstvu kulturne dediščine. V nobenem primeru niso bile pripravljene povzetki strokovnih podlag za laično javnost, niti niso teh podlag izdelale organizacije civilne družbe.

V postopku sprejemanja Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko in Zakona o varstvu kulturne dediščine je predlagatelj zagotovil strokovno procesno svetovanje in organiziral posebne dogodke, namenjene vključevanju javnosti, kot je okrogla miza. V primeru Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko je zagotovil še neodvisno moderiranje za vključevanje javnosti, v primeru Zakona o varstvu kulturne dediščine pa je javnost vključil v najzgodnejši fazi, ko so bile še vse možnosti akta odprte in je civilni družbi predstavil variantne rešitve glede vsebin.

Vabila na posebne dogodke v zvezi s pripravo Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko je predlagatelj poslal, kot je navedel, več kot 15 delovnih dni, pri pripravi Zakona o varstvu kulturne dediščine pa 7 do 15 delovnih dni vnaprej. Predlagatelj je po lastni navedbi namenil 14- do 30-dnevni rok za prejem predlogov in pripomb civilne družbe na predlog Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko, in več kot 30 dni na predlog Zakona o varstvu kulturne dediščine. Ob pregledu spletne strani je bilo ugotovljeno, da so bili ti roki krajši, in sicer se je na dogodke vabilo pri obeh aktih 7 do 15 dni vnaprej, rok za podajo predlogov pa je bil pri Resoluciji o nacionalnem programu za jezikovno politiko 12 dni in pri Zakonu o varstvu kulturne dediščine 5 delovnih dni.

Predlagatelj se je do predlogov in pripomb na pripravo Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko in Zakona o varstvu kulturne dediščine opredelil posamično ter jih v primeru Zakona o varstvu kulturne dediščine po lastni navedbi tudi javno obrazložil na svoji spletni strani, kar pa ni bilo potrjeno ob njenem pregledu. Pri Resoluciji o nacionalnem programu za jezikovno politiko je predlagatelj tudi ocenil usklajenost akta s predlogi, in sicer je upošteval 30 % do 80 % priporočil.

Ministrstvo za notranje zadeve

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Ustavni zakon o dopolnitvi Ustavnega zakona za izvedbo temeljne	
Ustavne listine o samostojni in neodvisni RS	1
Nacionalni program za preprečevanje in zatiranje kriminalitete	18
Povprečje organa	9,5

Oba akta sta bila objavljena v Normativnem programu dela vlade, naznanilo o postopku sprejemanja Nacionalnega programa za preprečevanje in zatiranje kriminalitete je bilo poslano tudi zainteresirani javnosti. Naznanilo je poleg poziva k vključitvi vsebovalo še cilje postopka, navedbo strokovnih podlag, predvideni rok sprejema, navedbo osebe, zadolžene za pripravo, časovnice postopka priprave, predvidene stroškov in opredelitve orodja za komuniciranje predlagatelja z javnostjo. Noben od aktov ni bil objavljen na spletni strani predlagatelja.

Postopek sprejemanja Nacionalnega programa za preprečevanje in zatiranje kriminalitete ni odstopal od predvidenih časovnih okvirjev Normativnega programa, za Ustavni zakon o dopolnitvi Ustavnega zakona za izvedbo temeljne Ustavne listine o samostojni in neodvisni RS pa ni podatkov, kdaj bo sprejet (časovni okvir je bil sicer prekoračen).

Predlagatelj je strokovne podlage Nacionalnega programa za preprečevanje in zatiranje kriminalitete objavil na spletni strani, vendar te niso vsebovale povzetkov za laično javnost, prav tako teh podlag niso izdelale organizacije civilne družbe.

V postopku priprave Nacionalnega programa za preprečevanje in zatiranje kriminalitete predlagatelj ni zagotovil strokovnega procesnega svetovanja, neodvisnega moderiranja za vključevanje javnosti in ni organiziral posebnih dogodkov, namenjenih vključevanju javnosti. Prav tako zainteresiranih skupin civilne družbe ni vključil v najzgodnejši fazi, ko so bile vse možnosti še odprte, civilni družbi tudi ni predstavil različnih rešitev ali scenarijev glede vsebine akta. O postopku priprave Ustavnega zakona o dopolnitvi Ustavnega zakona za izvedbo temeljne Ustavne listine o samostojni in neodvisni RS ter vključevanju civilne družbe predlagatelj ni posredoval podatkov.

Civilna družba je svoje pisne opombe in predloge na Nacionalni program za preprečevanje in zatiranje kriminalitete lahko podala v 14 do 30 delovnih dnevih.

Civilna družba je k Nacionalnemu programu za preprečevanje in zatiranje kriminalitete podala samo en predlog, do katerega se je predlagatelj opredelil posamično, ni pa na svoji spletni strani objavil javne obrazložitve.

Ministrstvo za obrambo

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o zagotavljanju sredstev za temeljne razvojne programe Slovenske vojske v letih 07–15	5
Zakon o službi v slovenski vojski	7
Povprečje organa	6

Oba akta sta bila objavljena v Normativnem programu dela vlade. Podatkov o objavi aktov na spletni strani, naznanil zainteresirani javnosti in morebitnih elementih naznanil predlagatelj ni posredoval. Pri Zakonu o službi v slovenski vojski je bilo kljub temu ugotovljeno, da je predlagatelj takšno naznanilo objavil na svoji spletni strani, v njem pa je navedel cilje postopka priprave, predvidene stroške in osebo, zadolženo za pripravo akta. Vendar naznanilo ni vsebovalo časovnice, navedbe strokovnih podlag in poziva javnosti k vključitvi.

Predlagatelj v obeh primerih ni spoštoval predvidenih časovnih rokov iz Normativnega programa, in sicer je bil ta pri Zakonu o zagotavljanju sredstev za temeljne razvojne programe Slovenske vojske v letih 2007–15 prekoračen za manj kot 3 mesece, pri Zakonu o službi v slovenski vojski pa je bilo odstopanje večje od 6 mesecev. Razloga za odstopanje predlagatelj ni podal.

Za oba akta velja, da predlagatelj na spletni strani ni objavil njunih strokovnih podlag, niti povzetkov za laično javnost, prav tako pa izdelave strokovnih podlag ni naročil pri organizacijah civilne družbe.

Predlagatelj je po lastnih navedbah pri obeh aktih namenil 7- do 14-dnevni rok za oddajo pisnih pripomb ali predlogov. Za Zakon o službi v slovenski vojski je bilo ugotovljeno, da je bil ta rok 5 dni.

Predlagatelj je za postopek priprave aktov obakrat zagotovil strokovno procesno svetovanje, pri Zakonu o službi v slovenski vojski pa je po lastni navedbi zagotovil vključenost zainteresiranih skupin v najzgodnejši fazi, ko so bile še vse možnosti odprte. V nobenem primeru ni bilo zagotovljeno neodvisno moderiranje za vključevanje javnosti in niso bili organizirani posebni dogodki, namenjeni takšnemu vključevanju. Civilni družbi prav tako niso bile predstavljene variantne rešitve glede vsebine akta.

Predlagatelj besedila Zakona o zagotavljanju sredstev za temeljne razvojne programe Slovenske vojske v letih 2007–15 ni uskladil s predlogi civilne družbe, niti se ni do njihovih predlogov opredelil. Pri Zakonu o službi v slovenski vojski pa se je do predlogov opredelil zbirno po posamičnih področjih, ocene o uskladitvi s temi predlogi predlagatelj ni podal, ker so usklajevanja v času raziskave še potekala.

Ministrstvo za okolje in prostor

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o urejanju prostora (Zakon o prostorskem načrtovanju)	20
Nacionalna stanovanjska strategija	6
Operativni program zmanjšanja toplogrednih plinov	30
Povprečje organa	18,6

Vsi trije akti so bili objavljeni v Normativnem programu dela vlade, Zakon o urejanju prostora in Operativni program zmanjšanja toplogrednih plinov sta bila po navedbi predlagatelja tudi naznanjena na njegovi spletni strani. Postopek priprave Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov je bil zainteresirani javnosti naznanjen tudi neposredno. Naznanila so po informacijah predlagatelja v vseh treh primerih vsebovala predvideni rok sprejema akta, naznanili Zakona o urejanju prostora in Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov sta vsebovali tudi poziv javnosti k vključenosti in obliko komuniciranja predlagatelja z javnostjo, nista pa imeli časovnice postopka. Naznanili Nacionalne stanovanjske strategije in Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov sta vsebovali tudi navedbo strokovnih podlag, vendar te niso bile dostopne na predlagateljevi spletni strani. Le v primeru Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov je naznanilo vsebovalo tudi ime osebe, zadolžene za pripravo akta.

V primeru Zakona o urejanju prostora je predlagatelj spoštoval predvidene časovne roke iz Normativnega programa dela vlade, pri Nacionalni stanovanjski strategiji je prišlo do odstopanja 3 do 6 mesecev, pri Operativnem programu zmanjšanja toplogrednih plinov pa do odstopanja največ 3 mesecev.

Strokovne podlage in njihovi povzetki za laično javnost pri Zakonu o urejanju prostora niso bili objavljeni na spletni strani predlagatelja, pri Operativnem programu zmanjšanja toplogrednih plinov pa so bile podlage objavljene le delno. V nobenem od treh aktov predlagatelj ni naročil izdelave strokovnih podlag pri organizacijah civilne družbe. Podatkov o objavi strokovnih podlag Nacionalne stanovanjske strategije ni, ker so bile te v času raziskave še v izdelavi, posledično pa tudi ni preostalih podatkov o izvajanju postopka sprejemanja in vključevanja javnosti.

Znotraj izvedbe postopka priprave Zakona o urejanju prostora je predlagatelj zagotovil neodvisno moderiranje v oblikah vključevanja zainteresirane javnosti, zagotovil je vključenost zainteresiranih skupin civilne družbe v najzgodnejši fazi priprave akta, ko so bile še vse možnosti odprte, in predstavil različne rešitve glede vsebine. Ni pa pri tem zagotovil procesnega svetovanja za postopek priprave ali organiziral posebnega dogodka, namenjenega vključevanju javnosti, kar je bilo oboje izvedeno pri sprejemanju Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov. V primeru Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov je predlagatelj zagotovil vključenost zainteresiranih skupin v najzgodnejši fazi, toda civilni družbi ni predstavil različnih variantnih rešitev in ni zagotovil neodvisnega moderiranja za vključevanje javnosti.

Vabila na dogodke, namenjene vključevanju javnosti, so bila v postopku sprejemanja in Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov poslana 7 do 15 dni pred samim dogodkom. V primeru Zakona o urejanju prostora in Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov je predlagatelj po lastnih navedbah zagotovil civilni družbi več kot 30 dni za posredovanje pripomb in opomb, čeprav pri Zakonu o urejanju prostora rok za oddajo pripomb ni bil označen.

Predlagatelj se je do posameznih predlogov civilne družbe na Zakon o urejanju prostora opredelil posamično, pripombe so bile vidne tudi na spletni strani, niso pa bile objavljene predlagateljeve opredelitve do pripomb. Do pripomb in opomb na Operativni program zmanjšanja toplogrednih plinov se je predlagatelj opredelil po vsebinskih področjih, kot tudi posamično, vendar teh obrazložitvev ni objavil na spletni strani.

Po oceni predlagatelja je besedilo Operativnega programa zmanjšanja toplogrednih plinov uskladil s predlogi, in sicer je upošteval 30 do 80 % priporočil. Stopnje usklajenosti Zakona o urejanju prostora predlagatelj ni ocenil.

Ministrstvo za pravosodje

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih	15
Povprečje organa	15

Akt je bil objavljen v Normativnem programu dela vlade ter na spletni strani predlagatelja, ni pa bil neposredno naznanjen zainteresirani javnosti. Objavljeni predlog akta je vseboval navedbo strokovnih podlag in predvideni rok sprejema, ne pa poziva javnosti k vključitvi ali navedbe osebe, zadolžene za sprejem akta.

Zaradi usklajevanj s pravosodjem je sprejem akta odstopal od časovnih rokov iz Normativnega programa, in sicer za manj kot 3 mesece.

Objavljen akt na spletni strani je po informacijah predlagatelja vseboval tudi strokovne podlage, ki pa pri pregledu strani niso bile najdene. Prav tako ni bil objavljen povzetek strokovnih podlag za laično javnost, predlagatelj pa izdelave strokovnih nalog ni naročil pri organizacijah civilne družbe.

Predlagatelj je po lastni navedbi zagotovil vključenost zainteresiranih skupin civilne družbe v najzgodnejši fazi priprave akta, ko so bile še vse možnosti odprte, ni pa civilni družbi v zgodnjih fazah predstavil različnih scenarijev glede vsebin. V postopku priprave predlagatelj ni zagotovil strokovnega procesnega svetovanja, neodvisnega moderiranja v oblikah vključevanja javnosti ali organiziral posebnega dogodka, namenjenega takšnemu vključevanju. Za sprejem pisnih predlogov je predlagatelj sicer določil časovni rok 14 do 30 delovnih dni. Do predlogov in opomb civilne družbe se je predlagatelj opredelil posamično, ni pa na spletni strani objavil pripomb in obrazložitve nanje.

Po oceni predlagatelja je bilo upoštevanih več kot 80 % priporočil civilne družbe.

Ministrstvo za promet

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o prevozih v cestnem prometu	20
Resolucija nacionalne varnosti cestnega prometa	18
Resolucija o nacionalnem programu razvoja javne železniške infrastrukture	9
Povprečje organa	15,7

Vsi trije akti so bili objavljeni v Normativnem programu dela vlade, Zakon o prevozih v cestnem prometu in Resolucija nacionalne varnosti cestnega prometa pa sta bila naznanjena tudi na spletni strani predlagatelja. Predlog Resolucije nacionalne varnosti cestnega prometa je bil poslan tudi določenim zainteresiranim predstavnikom civilne družbe.

Naznanili Zakona o prevozih v cestnem prometu in Resolucije nacionalne varnosti cestnega prometa sta vsebovali cilj postopka priprave, predvideni rok sprejema akta, poziv javnosti k vključitvi in navedbo orodja, s katerim bo predlagatelj komuniciral z javnostjo, nista pa vsebovali navedbe predvidenih stroškov priprave in navedbe osebe, odgovorne za pripravo akta. Le naznanilo Resolucije nacionalne varnosti cestnega prometa je vsebovalo tudi navedbo strokovnih podlag. V času raziskave je bila Resolucija o nacionalnem programu razvoja javne železniške infrastrukture v fazi delovnega osnutka, v pripravo katere pa širša javnost ni bila vključena, zato podatkov o posvetovanju s civilno družbo ni.

Priprava Resolucije nacionalne varnosti cestnega prometa ni odstopala od časovnih rokov, predvidenih v Normativnem programu, Zakon o prevozih v cestnem prometu je od teh rokov odstopal manj kot 3 mesece, Resolucija o nacionalnem programu razvoja javne železniške infrastrukture pa več kot 6 mesec. Predlagatelj razlogov za odstopanje od časovnih rokov ni navedel.

Predlagatelj pri nobenem od izbranih aktov strokovnih podlag ni objavil na spletni strani, prav tako ni objavil niti njihovih povzetkov za laično javnost. Strokovne podlage za Zakon o prevozih v cestnem prometu je predlagatelj naročil pri organizacijah civilne družbe.

Znotraj izvedbe postopkov priprave Zakona o prevozih v cestnem prometu in priprave Resolucije nacionalne varnosti cestnega prometa je predlagatelj zagotovil strokovno procesno svetovanje, neodvisno moderiranje pri vključevanju javnosti v postopek priprave in organiziral posebne dogodke, namenjene vključevanju javnosti.

Pri Zakonu o prevozih v cestnem prometu je predlagatelj zagotovil vključenost zainteresiranih skupin civilne družbe v najzgodnejši fazi, ko so bile še vse možnosti odprte, in je civilni družbi predstavil variantne rešitve glede vsebine akta.

Predlagatelj je vabila na dogodke, ki jih je organiziral, posredoval od 7 do 15 dni vnaprej. Podatka o časovnem obdobju, v katerem je civilna družba lahko posredovala svoje pripombe ali predloge, predlagatelj ni sporočil.

Predlagatelj se je do prejetih predlogov glede Zakona o prevozih v cestnem prometu opredelil po vsebinskih področjih in posamično, pri Resoluciji nacionalne varnosti cestnega prometa pa posamično. V nobenem od obeh primerov pa predlogov in obrazložitev ni javno objavil na svoji spletni strani.

Po lastni oceni je predlagatelj tako pri Zakonu o prevozih v cestnem prometu kot pri Resoluciji nacionalne varnosti cestnega prometa upošteval več kot 80 % priporočil.

Ministrstvo za šolstvo in šport

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju	11
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja	9
Povprečje organa	10

Predlagatelj je oba akta objavil v Normativnem programu dela vlade, po lastnih navedbah jih je naznanil tudi na svoji spletni strani, česar pa pri spremljanju strani ni bilo opaziti. Naznanili je prav tako poslal tudi zainteresirani javnosti.

Obe naznanili sta vsebovali cilj postopka priprave, navedbo strokovnih podlag, predvideni rok sprejema, poziv javnosti k vključitvi in navedbo osebe, zadolžene za pripravo akta. Časovnico postopka in predvidene stroške je vsebovalo le naznanilo Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju. Pri nobenem od aktov pa ni bilo navedenega orodja, s katerim bo predlagatelj komuniciral z javnostjo.

Podatkov predlagatelja o strokovnih podlagah, izvedbi posvetovanj in vključevanju javnosti ter upoštevanju priporočil ni.

Ob rednem spremljanju spletne strani predlagatelja je bilo sicer ugotovljeno, da je bil rok za pripombe in predloge na spremembe in dopolnitve Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja 6 dni, in to v času dopustov. Isti zakon je bil poslan na vlado še pred koncem tega roka.

Morebitni predlogi civilne družbe in opredelitve do njih na spletni strani niso bili objavljeni, prav tako ni znano, koliko so bili upoštevani.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Resolucija o nacionalnem programu visokega šolstva 2006 – 10	7
Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu	16
Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti	/
Povprečje organa	11,5

Vsi trije akti so bili objavljeni v Normativnem programu dela vlade, Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu je bil naznanjen na spletni strani predlagatelja, naznanilo Resolucije o nacionalnem programu visokega šolstva 2006–10 pa je bilo poslano tudi zainteresirani javnosti. Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti, razen objave v Normativnem programu, drugih naznanil ni imel. Naznanili Resolucije o nacionalnem programu visokega šolstva 2006–10 ter Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu sta vsebovali cilje postopka priprave in predvideni rok sprejema obeh aktov, nista pa vsebovali časovnice postopka priprave, predvidenih stroškov in navedbe orodja za komuniciranje predlagatelja z javnostjo. Naznanilo Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu je vsebovalo še navedbo strokovnih podlag, naznanilo Resolucije o nacionalnem programu visokega šolstva 2006–10 pa tudi poziv javnosti k vključitvi in navedbo osebe, zadolžene za pripravo akta.

Priprava Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu ni odstopala od časovnih rokov, navedenih v Normativnem programu.

Pri Zakonu o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu so bile strokovne podlage na voljo na spletni strani predlagatelja, ni pa bil objavljen tudi njihov povzetek za laično javnost. Prav tako predlagatelj ni naročil izdelave strokovnih podlag pri organizacijah civilne družbe.

Znotraj postopka priprave Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu je predlagatelj zagotovil strokovno procesno svetovanje za postopek priprave, vključenost zainteresiranim skupinam civilne družbe pa je zagotovil v najzgodnejši fazi priprave. Vendar civilni družbi ni predstavil različnih scenarijev glede vsebin, ni zagotovil neodvisnega moderiranja za vključevanje javnosti in v zvezi s samo pripravo ni organiziral nobenega posebnega dogodka.

Civilna družba je lahko svoje pripombe in predloge k Zakonu o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu posredovala v časovnem obdobju 7 do 14 dni, predlagatelj se je do teh predlogov opredelil posamično, ni pa jih skupaj s svojimi obrazložitvami objavil na spletni strani. Po lastni oceni je predlagatelj upošteval več kot 80 % priporočil civilne družbe. Kasneje je bilo ugotovljeno, da je bil predpis umaknjen iz Normativnega programa dela vlade.

Glede Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti je predlagatelj sporočil, je bil tudi ta umaknjen iz Normativnega programa dela vlade, ker se bo pripravil skupni krovni zakon.

Podatkov o strokovnih podlagah, načinih vključevanja javnosti v postopke priprave, časovnih rokih za oddajo pripomb in upoštevanja priporočil za Resolucijo o nacionalnem programu visokega šolstva 2006–10 predlagatelj ni posredoval.

V primeru Resolucije o nacionalnem programu visokega šolstva 2006–10 je bilo na predlagateljevi spletni strani obvestilo o začetku javne obravnave in osnutek resolucije ter določeno obdobje 7 do 14 dni za pisne predloge in pripombe. Po končani javni obravnavi so bili predlogi objavljeni, niso pa bili objavljeni tudi odzivi in opredelitve predlagatelja.

Ministrstvo za zdravje

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o dolgotrajni negi in zavarovanju za dolgotrajno nego	5
Zakon o zdravilstvu	5
Zakon o pravicah pacientov	5
Povprečje organa	5

Vsi trije akti so bili objavljeni v Normativnem programu dela vlade ter oznanjeni na spletni strani predlagatelja, nobeden pa ni bil poslan zainteresirani javnosti. Naznanila vseh treh so po navedbah predlagatelja vsebovala časovnico postopka prijave in predvideni rok sprejema, niso pa vsebovala ciljev postopka priprave, navedbe strokovnih podlag, poziva javnosti k vključitvi, orodja za komuniciranje predlagatelja z javnostjo in navedbe osebe, odgovorne za pripravo akta. Ob pregledu spletne strani pa je bilo ugotovljeno, da naznanilo Zakona o dolgotrajni negi in zavarovanju za dolgotrajno nego vsebuje poziv javnosti k vključitvi in cilje postopka priprave, ne pa drugih elementov. Predlagatelj je organiziral tudi novinarsko konferenco, na kateri je napovedal vse svoje prihajajoče akte.

V delovno skupino za pripravo Zakona o zdravilstvu je bila vključena tudi zainteresirana javnost, ni pa podatkov o postopku izbire takšnih predstavnikov.

Podatkov o strokovnih podlagah vseh treh aktov o oblikah vključevanja javnosti v postopek priprave, časovnih okvirjih pri podaji pripomb in o uskladitvi aktov s pripombami predlagatelj ni posredoval.

Ob spremljanju spletnih strani je bilo ugotovljeno, da je predlagatelj objavil novico o tem, da zbira pripombe k Zakonu o dolgotrajni negi in zavarovanju za dolgotrajno nego, gradivo pa je bilo objavljeno na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Časovni rok za oddajo pripomb in predlogov je bil od 14 do 30 dni. Iz dostopnih gradiv ni bilo vidno, kako je predlagatelj poskrbel za vključevanje javnosti (ali je organiziral kakšen dogodek, ali je zagotovil procesno svetovanje in podobno).

Spremljanje postopka priprave Zakona o zdravilstvu je pokazalo, da zakon na spletni strani ni bil naznanjen, je pa predlagatelj objavil novico, da je bil predpis v javni obravnavi in so pripombe v pregledu. Zainteresirana javnost je imela 13 delovnih dni za oddajo svojih pripomb in predlogov.

Zakon o pravicah pacientov je bil predstavljen na posebni novinarski konferenci. Naznanilo akta je bilo objavljeno tudi na spletni strani predlagatelja in je vsebovalo poziv javnosti k vključitvi. Predlagatelj je za pisne pripombe in predloge postavil časovni rok, daljši od 15 dni.

Ministrstvo za zunanje zadeve

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejitvenih ukrepih	12
Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju	12
Povprečje organa	12

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejitvenih ukrepih je bil napovedan v Normativnem programu dela vlade, kar pa ne velja za Resolucijo o mednarodnem razvojnem sodelovanju. Oba akta sta bila sicer naznanjena na spletni strani predlagatelja, naznanilo Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju je bilo poslano tudi zainteresirani javnosti. Naznanilo je v obeh primerih vsebovalo navedbo cilja postopka prijave, predvidene stroške priprave, pri Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejitvenih ukrepih še navedbo strokovnih podlag, poziv javnosti k vključitvi in orodje za komuniciranje predlagatelja z javnostjo, v primeru Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju pa časovnico postopka priprave, predvideni rok sprejema in navedbo osebe, zadolžene za pripravo akta.

Priprava Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejitvenih ukrepih je odstopala od časovnih okvirjev iz Normativnega programa dela vlade za največ 3 mesece. Odstopanje Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju pa je bilo po navedbah predlagatelja med 3 in 6 meseci, čeprav akt v tem programu ni bil predviden.

Strokovne podlage za oba akta na predlagateljevi spletni strani niso bile dostopne, prav tako ne njihov povzetek za laično javnost. Predlagatelj v nobenem od obeh primerov strokovnih podlag ni naročil pri organizacijah civilne družbe.

Predlagatelj je v postopku priprave obeh aktov zagotovil vključenost zainteresiranih skupin civilne družbe v najzgodnejši fazi priprave akta, ko so bile še vse možnosti odprte, v postopku priprave Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju pa je organiziral tudi poseben dogodek, namenjen vključevanju javnosti. V nobenem od primerov ni bilo zagotovljeno procesno svetovanje, neodvisno moderiranje za vključevanje javnosti in niso bile predstavljene variantne rešitve oziroma scenariji glede vsebine aktov.

Vabila na organiziran dogodek znotraj priprave Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju so bila poslana od 7 do 15 prej. Časovni rok za pripombe in predloge je bil pri Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejitvenih ukrepih od 7 do 14 delovnih dni, pri Resoluciji o mednarodnem razvojnem sodelovanju pa krajši od 7 dni.

Predlagatelj pripomb civilne družbe na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o omejitvenih ukrepih ni prejel. Do pripomb na Resolucijo o mednarodnem razvojnem sodelovanju pa se predlagatelj ob izvedeni raziskavi še ni opredelil.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o družbi za razvoj Julijskih Alp	/
Zakon o pokrajinah	22
Državni razvojni program	9
Povprečje organa	15,5

Vsi trije akti so bili naznanjeni v Normativnem programu dela vlade, naznanila Zakona o pokrajinah in Državnega razvojnega programa so bila poslana zainteresirani javnosti, naznanilo Zakona o pokrajinah je bilo objavljeno tudi na spletni strani predlagatelja. Naznanilo Zakona o pokrajinah je vsebovalo cilj priprave postopka, časovnico postopka, predvideni rok sprejema, predvidene stroške priprave, poziv javnosti k vključitvi in orodje za komuniciranje s predlagateljem ter navedbo osebe, odgovorne za pripravo akta. Ni pa vsebovalo navedbe strokovnih podlag. Pri Zakonu o družbi za razvoj Julijskih Alp in Državnem razvojnem programu predlagatelj ni izrecno posredoval podatkov o vsebini naznanil, je pa obvestil, da Zakon o družbi za razvoj Julijskih Alp ne bo šel v postopek sprejema, ker za to ni potrebe.

Postopek priprave Zakona o pokrajinah odstopa od časovnih rokov v Normativnem programu za največ 3 mesece zaradi dodatnih medresorskih usklajevanj in dodatnih posvetovanj z občinami. Priprava Državnega razvojnega programa odstopa od teh rokov za več kot 6 mesecev, kot razlog pa je predlagatelj navedel vezanost na pripravo drugih programskih dokumentov.

Strokovne podlage Zakona o pokrajinah so bile objavljene na spletni strani ministrstva, skupaj s povzetki za laično javnost, še posebej so bile objavljene v zborniku za regijske posvete. Le del strokovnih podlag Državnega razvojnega programa je bil dostopen na spletni strani, kar gre po navedbah predlagatelja pripisati določenim drugim aktivnostim v zvezi s tem, ki ob izvedbi raziskave še niso bile končane.

Predlagatelj je pri Zakonu o pokrajinah zagotovil strokovno procesno svetovanje in civilni družbi predstavil variantne rešitve v zgodnjih fazah akta, ni pa zagotovil neodvisnega moderiranja za vključevanje javnosti. V primeru Državnega razvojnega programa sta bila procesno svetovanje in neodvisno moderiranje zagotovljena, civilna družba pa ni bila vključena v najzgodnejše faze priprave akta, prav tako ji niso bile predstavljene različne variante vsebine akta.

Tako pri Zakonu o pokrajinah kot pri Državnem razvojnem programu je predlagatelj po lastnih navedbah organiziral posebne dogodke ali posvete, pri čemer je vabila posredoval od 7 do 15 delovnih dni vnaprej. Pri pregledu spletne strani predlagatelja pa je bilo ugotovljeno, da so bila vabila na dogodke v zvezi z Državnim razvojnim programom objavljena tudi manj kot 7 dni vnaprej. Gradivo Zakona o pokrajinah je bilo zainteresirani javnosti posredovano prek resornih ministrstev, predlagatelj pa ocenjuje, da so bili časovni roki za oddajo pripomb in predlogov od 14 do

30 dni. Roki za pripombe na Državni razvojni program so bili različni, pri čemer jih je predlagatelj ocenil kot daljše od 14 dni, roki za pripombe na ključne dokumente pa so bili tudi daljši od 30 delovnih dni.

Predlagatelj se je do pripomb na Zakon o pokrajinah opredelil posamično, do predlogov Državnega razvojnega programa pa po vsebinskih področjih, tako da jih je povzel v poročilu o javni obravnavi. Za ta sklop je tako priprava Državnega razvojnega programa primer dobre prakse, navedene opredelitve do posamičnih predlogov pa si je bilo možno ogledati na njihovi spletni strani (http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavni_razvojni_program/).

O usklajenosti Zakona o pokrajinah s prejetimi priporočili se predlagatelj ni opredelil, vmesno usklajenost za Državni razvojni program pa je med potekom naše raziskave ocenil na 30 do 80 %.

Služba Vlade RS za razvoj

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Resolucija o nacionalnih razvojnih programih	7
Povprečje organa	7

Resolucije o nacionalnih razvojnih programih ni bilo v Normativnem programu dela vlade, o obveščanju javnosti in naznanilih predlagatelj ni posredoval podatkov. Na spletni strani naznanila prav tako ni bilo.

Strokovne podlage za akt je predlagatelj objavil na spletni strani, te pa so vsebovale tudi povzetke za laično javnost. Izdelava strokovnih podlag ni bila naročena pri organizacijah civilne družbe.

V postopku priprave akta je predlagatelj zagotovil strokovno procesno svetovanje, neodvisno moderiranje v oblikah vključevanja javnosti v postopke priprave in organiziral s tem namenom posebne dogodke. Vključenost zainteresiranih skupin civilne družbe ni bila zagotovljena že v najzgodnejših fazah priprave, prav tako civilni družbi niso bili predstavljeni različni scenariji glede vsebine akta.

Vabilo na organizirane dogodke je bilo po oceni predlagatelja poslano 7 do 15 delovnih dni vnaprej, glede časovnega roka za podajo pripomb in predlogov pa se predlagatelj ni opredelil.

Do predlogov na akt se predlagatelj ni opredelil, niti jih ni objavil na svoji spletni strani. Prav tako ni dal ocene o usklajenosti priporočil z aktom.

Urad za narodnosti

Spremljani akt	Končno število točk (0–35)
Zakon o romski etični skupnosti	15
Resolucija o položaju italijanske in madžarske skupnosti v RS	9
Povprečje organa	12

Oba akta sta bila objavljena v Normativnem programu dela vlade, le naznanilo Zakona o romski etični skupnosti je bilo objavljeno tudi na predlagateljevi spletni strani ter poslano zainteresirani javnosti. Naznanilo je v obeh primerih vsebovalo časovnico postopka in predvideni rok sprejema, naznanilo Zakona o romski etični skupnosti pa še navedbo strokovnih podlag. Pri nobenem od obeh aktov niso bili opredeljeni predvideni stroški priprave, navedena oseba, zadolžena za sprejem akta, ni bilo poziva javnosti k vključitvi in navedbe orodja za komuniciranje s predlagateljem.

Priprava Zakona o romski etični skupnosti je odstopala od Normativnega programa za več kot 6 mesecev, saj je po navedbah predlagatelja zaradi kompleksnosti tematike potrebno dodatno medresorsko usklajevanje. Priprava Resolucije o položaju italijanske in madžarske skupnosti v RS od zastavljenih časovnih okvirjev ni odstopala.

Pri nobenem od aktov strokovne podlage niso bile objavljene na spletni strani predlagatelja in niso vsebovale povzetkov za laično javnost. Je pa predlagatelj strokovne podlage za Zakon o romski etični skupnosti naročil pri organizacijah civilne družbe.

V postopku priprave obeh aktov je predlagatelj zagotovil strokovno procesno svetovanje, pri Zakonu o romski etični skupnosti pa tudi neodvisno moderiranje za vključevanje javnosti in organizacijo posebnih dogodkov s takšnim namenom. Prav tako je predlagatelj pri Zakonu o romski etični skupnosti zagotovil vključenost zainteresiranih skupin civilne družbe v najzgodnejši fazi, ko so bile še vse možnosti odprte, ni pa civilni družbi predstavil variantnih možnosti glede vsebin akta.

Pri obeh aktih časovni rok za pripombe in predloge ni bil določen. Pri Zakonu o romski etični skupnosti so bila vabila na dogodek znotraj postopka priprave akta poslana manj kot 7 dni vnaprej.

Pri Zakonu o romski etični skupnosti se je predlagatelj do predlogov opredelil posamično, medtem ko se pri Resolucijah o položaju italijanske in madžarske skupnosti v RS do predlogov ni opredeljeval. V nobenem od primerov pa predlogov ni objavil na svoji spletni strani.

Stopnjo usklajenosti priporočil z Zakonom o romski etični skupnosti je predlagatelj ocenil na 30–80 %.

5.

Priporočila za izboljšanje sedanje prakse

Projekt Ogledalo vladi je bil zasnovan s ciljem, da ovrednoti sedanje vključevanje javnosti in obenem spodbudi k večjemu in kakovostnejšemu vključevanju javnosti v procese priprave vladnih gradiv. Zato so bili že sami indikatorji projekta zamišljeni kot primeri učinkovite in dobre prakse, ki predlagateljem aktov sugerirajo dobre načine delovanja, predpisane tudi po mednarodnih konvencijah in praksah (Aaruška konvencija, OECD, priporočila EU, OZN).

Spekter sodelovanja javnosti opredeljuje tudi shema Mednarodnega združenja za sodelovanje javnosti IAP2, ki je široko uporabljena v zahodnih demokracijah in določa pet stopenj sodelovanja javnosti. Značilnosti sodelovanja javnosti, ki so navedene višje na lestvici, so več pristojnosti, svobode in vpliva ter zgodnja vključitev v proces. Posledično je zato samemu procesu potrebno nameniti več časa in finančnih ter človeških virov. Zato naraščata pripadnost in podpora sprejeti odločitvi, kar se kaže tudi v večji učinkovitosti njenega izvajanja. Če torej za izvajanje programa potrebujemo podporo javnosti, je pripročljivo, da je javnost vključena čim bolj visoko na lestvici. V različnih korakih procesa lahko sodelovanje poteka na različnih stopnjah.

Spekter sodelovanja javnosti po IAP2:

Naraščajoča stopnja vpliva javnosti

Inform	Consult	Involve	Collaborate	Empower
Informiranje	Posvetovanje	Vključevanje	Sodelovanje	Prenos odločevalske moči na javnost
Cilj sodelovanja javnosti: Javnosti ponuditi objektivne informacije, da bi jim omogočili razumevanje problema, alternative, priložnosti in/ali rešitve.	Cilj sodelovanja javnosti: Pridobiti povratne informacije na analize, alternativne rešitve in/ali predloge odločitev.	Cilj sodelovanja javnosti: Delati skupaj z javnostmi v celotnem procesu, da bi zagotovili dosledno razumevanje ter upoštevanje stališč in želja javnosti.	Cilj sodelovanja javnosti: Partnersko sodelovati z javnostjo v celotnem procesu, vključno z razvojem alternativnih možnosti in izborom najboljših rešitev.	Cilj sodelovanja javnosti: Postaviti končno moč odločanja v roke javnosti.
Obljuba javnosti: Obveščali vas bomo.	Obljuba javnosti: Obveščali vas bomo, poslušali in upoštevali bomo vaša stališča in želje, obveščali vas bomo o vplivu vaših prispevkov na odločitev.	Obljuba javnosti: Delali bomo skupaj z vami, da bi zagotovili neposredno upoštevanje vaših mnenj in želja v pripravljenih alternativnih rešitvah, obveščali vas bomo o vplivu vaših prispevkov na odločitev.	Obljuba javnosti: Od vas bomo pričakovali neposredne nasvete in ustvarjalne rešitve pri oblikovanju alternativ in vaše predloge bomo kar najbolj upoštevali pri odločitvi.	Obljuba javnosti: Sprejeli in izvedli bomo to, kar boste odločili vi.
Primeri tehnik: Informacijski listi Spletne strani »Odprte hiše«	Primeri tehnik: Pripombe javnosti Fokus skupine Ankete Javna srečanja	Primeri tehnik: Delavnice	Primeri tehnik: Posvetovalni odbori Vzpostavljane soglasja Participatorno odločanje	Primeri tehnik: »Porote« Referendumi Delegirane odločitve

Vladi Republike Slovenije in pripravljalcem aktov priporočamo sistemsko uporabo zgoraj navedene sheme za vključevanje javnosti, poleg indikatorjev, ki so bili navedeni v sklopu projekta Ogleдалo vladi.

Ob tem smo na delavnici, na kateri so sodelovali predstavniki nevladnih organizacij in predstavniki predlagateljev akta, pripravili tudi priporočila Vladi Republike Slovenije in pripravljalcem aktov, ki jih navajamo v nadaljevanju.

5.1. Sistemsko priporočila Vladi Republike Slovenije:

Vladi Republike Slovenije priporočamo, da sistemsko uredi področje vključevanja javnosti z zakonsko uveljavitvijo uporabe naslednjih načel:

Načelo enakopravnosti:

Predlogi, pobude, pripombe in komentarji nevladnih organizacij se ne presojujejo glede na njihovo relativno moč ali šibkost.

Načelo pravočasnosti:

Pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali prizadete) in zagotovljen razumen čas za sodelovanje (pregled gradiva, priprava pripomb ...).

Načelo odprtosti:

Možnost posredovanja pripomb in predlogov ter sodelovanja v čim zgodnejši fazi priprave dokumentov.

Načelo dostopnosti:

Dostopnost gradiva in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev.

Načelo odzivnosti:

Obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb in predlogov.

Načelo transparentnosti:

Proces mora zagotavljati razvidnost na ravni določitve polja, ki je odprto za spremembe, postopkov (jasna pravila) in sodelovanja (objava pripomb in predlogov vseh udeležencev).

Načelo sledljivosti:

Razvidnost procesov sodelovanja in udeležbe predpostavlja sledljivost izraženih mnenj, pripomb in komentarjev kakor tudi gradiva, nastalega v samem procesu (npr. zapisniki) ter njegovo dostopnost (glej načelo transparentnosti).

Konkretno za *boljšo kakovost procesov vključevanja javnosti v sprejemanje aktov vladi priporočamo:*

1. *Usposabljanje* nosilcev priprave aktov in strokovnih služb za komuniciranje z javnostmi o načrtovanju in izvajanju procesov sodelovanja javnosti. Program se vzpostavi v okviru Upravne akademije, prilagojen po zgledu modulov usposabljanja Mednarodnega združenja za sodelovanje javnosti (www.iap2.org).
2. *Navodila* za načrtovanje, vodenje in vrednotenje postopkov sodelovanja javnosti naj sprejme vlada.
3. *Predpisana objava in standardna vsebina naznanila*. Ob začetku postopka priprave aktov vsak vladni organ pripravi in javno objavi naznanilo, ki naj vsebuje:
 - naziv akta,
 - cilj postopka priprave,
 - časovnico postopka priprave z označitvijo posameznih faz v postopku,

- navedbo strokovnih podlag,
- predvideni rok sprejema,
- poziv k vključitvi javnosti,
- osebo, zadolženo za pripravo akta,
- predvidena orodja komuniciranja predlagatelja z javnostjo, drugo.

4. *Osrednji portal vseh vladnih organov za vključevanje javnosti*; portal zagotavlja javnost in preglednost postopkov priprave aktov ter vsebuje:

- naznanila za vse akte,
 - možnost prijave kot zainteresirana javnost za določene akte,
 - e-razprave za strokovne in splošne javnosti v različnih fazah priprave aktov,
 - osnutke vseh aktov, ki so v javni obravnavi, in z njimi povezanih strokovnih gradiv,
 - obrazec za vlaganje pripomb na osnutke aktov in mehanizem, ki omogoča njihovo sprotno javno preglednost na spletni strani,
 - poročila o procesih vključevanja javnosti, ki vsebujejo tudi odzive vladnega organa na dane pripombe,
 - poenoteno vstopno spletno mesto na vseh ministrstvih in vladnih službah za lažje prepoznavanje in orientacijo v postopkih sprejemanja aktov.
- Portal se oblikuje in testira v sodelovanju s predstavniki uporabnikov.

5. *Metodologija za spremljanje in vrednotenje izvajanja aktov*, ki vsebuje vzorce za spremljanje (časovnico, kriterije, vsebino ...) ter vzpostavitev spletne rubrike na spletni strani, namenjene preglednemu spremljanju in vrednotenju posameznih aktov.

5.2. Priporočila pripravljalcem aktov:

Za boljše *podporno okolje* priporočamo predvsem:

- Imenovanje in usposabljanje osebe za sodelovanje z organizacijami civilne družbe, ki ima vlogo »stakeholder managerja«, tj. oseba za vključevanje različnih deležnikov civilne družbe v odločevalske procese (ne zgolj oseba, ki je zadolžena za odnose z javnostmi).
- Intenzivno obveščanje javnosti o njenih pripombah in predlogih predlagatelju v zvezi z njegovim delom. Primer takšnega obveščanja je e-knjiga pripomb in predlogov ter mnenj o delu ministrstev in vladnih služb, objavljena na spletu. Glede na ključne kritične pripombe organi pripravijo akcijski načrt ukrepov za izboljšave.
- Pogostejšo uporabo e-anket in e-vprašalnikov za pridobivanje pripomb in predlogov civilne družbe, javno razpravo pa lahko zelo učinkovito vodi tudi prek e-foruma.
- Izbiro predstavnikov civilne družbe v primeru omejevanja (posvetovalna telesa, delegacije) naj predhodno pripravijo znotraj sektorja civilne družbe oziroma naj se ta izbira izvrši z javnim pozivom, ki ima jasno opredeljene kriterije.
- Za sodelovanje predstavnikov civilne družbe v državnih delegacijah predlagatelja na mednarodnih dogodkih naj se identificira dogodka, na katerih je udeležba predstavnikov civilne družbe potrebna/nujna, in zakonsko uredi financiranje njihove udeležbe.

Za boljše *vključevanje javnosti v postopke priprave aktov* pripravljalcem priporočamo predvsem:

a. Začetek postopka priprave akta

- Evidentiranje zainteresiranih javnosti: na podlagi vnaprej izraženega interesa (Ministrstvo za javno upravo) in ocene o tem na koga bo akt vplival oz. kdo bo vplival na izvajanje akta.
- Neposredno obvestilo zainteresirane javnosti o začetku postopka priprave akta z naznanilom in njegova javna objava na spletu. Dokler vlada ne predpiše enotne vsebine, priporočamo, da naznanilo vsebuje:
 - naziv akta,
 - cilj postopka priprave,

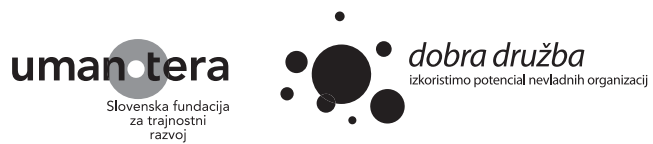
- časovnico postopka z označitvijo posameznih faz v postopku,
- navedbo strokovnih podlag,
- predvideni rok sprejema,
- predvidene stroške postopke priprave akta,
- poziv k vključitvi javnosti in cilje sodelovanja javnosti,
- navedbo osebe, zadolženo za pripravo akta,
- navedbo orodij komuniciranja predlagatelja z javnostjo.
- Za postopek priprave akta je zagotovljeno strokovno procesno svetovanje za sodelovanje javnosti.
- Načrt o sodelovanju javnosti:
 - sodelovanje javnosti v najzgodnejši fazi priprave akta, ko so možnosti še odprte,
 - organizacija dogodkov, namenjenih aktivnemu vključevanju javnosti (obravnave, posveti ipd.), kjer ne gre za enostransko podajanje informacij, temveč za interaktivni odnos, tj. moderirani dogodek,
 - dogodki, namenjeni vključevanju javnosti, naj bodo nadgrajeni z možnostjo podajanja e-pripomb in e-foruma,
 - zagotovljeno neodvisno profesionalno moderiranje.
- Terminski plan sodelovanja javnosti naj pri določanju rokov upošteva okoliščine (dopusti, prazniki ipd.).

b. Zgodnje obdobje priprave akta

- Oblikovanje različnih rešitev za smiselno izbrane elemente akta v sodelovanju z javnostjo, ki jo je potrebno vključiti v najzgodnejši fazi priprave akta, ko so še vse možnosti odprte. Predlagatelj naj rešitve o pripravi aktov pripravi tako, da bodo le-te:
 - sprejemljive (ne zgolj formalne),
 - kakovostne,
 - kriteriji za njihov izbor morajo biti jasni,
 - odražale predvsem možno rešitev ključnih problemov, dilem (ne pričakuje se možnih rešitev celotnega akta).
- Omogoči se enakopravno sodelovanje organizacij civilne družbe pri pripravi strokovnih podlag, kar mora biti jasno opredeljeno v projektni nalogi (vsebini oz. ciljih razpisa).
- Strokovne podlage naj vsebujejo povzetke za laično javnost, pri čemer naj se pripravo takšnega povzetka vključi že v projektno nalogo za naročilo strokovnih podlag.

c. Javna obravnava osnutka akta

- Glede časovnih rokov naj se praviloma upošteva:
 - za prejem pisnih predlogov in pripomb civilne družbe naj roki ne bodo krajši od 30 delovnih dni,
 - pri vabilih na dogodke naj roki ne bodo krajši od 15 delovnih dni pred dogodkom,
 - okoliščine (dopusti, prazniki ipd.).
- Za komentarje civilne družbe se zagotovi:
 - sprotne javne preglednosti predlogov ter pripomb na spletni strani,
 - opredelitev predlagatelja do posamičnih predlogov civilne družbe (so bili predlogi sprejeti ali ne; če ne, razlogi za zavrnitev),
 - poročilo o prispelih pripombah civilne družbe s predlagateljevo opredelitvijo do le-teh in stopnjo usklajenosti, ki se objavi na spletni strani,
 - končno poročilo o prispelih pripombah, ki je sestavni del gradiva za predlog akta (po Zakona - urejanju prostora (Ur.l. RS, št. 110/2002)).



Naziv poročila: Umanotera poročča – Ogledalo vladi 2006,
praksa in značilnosti sodelovanja s civilno družbo

Priprava: Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, ustanova,
v sodelovanju s Pravno-informacijskim centrom za nevladne organizacije PIC

Urednica in vodja projekta: Mateja Kurir Borovčič

Monitoring za izvajanje projekta: Barbara Skaberne, Mateja Kurir Borovčič,
Gaja Breclj, Marjana Dermelj, dr. Maja Papež Iskra, Matej Rauch, Črt Poglajen

Avtorji besedil: Primož Šporar, Mateja Kurir Borovčič, mag. Tomaž Klenovšek,
Matej Verbajs, mag. Vida Ogorelec Wagner, dr. Miro Cerar (uvodnik)

Urejanje besedil: Igor Medjugorac

Lektoriranje: Alenka Juvan

Oblikovanje: Blaž Medja

Celotno poročilo je objavljeno na spletnem mestu: www.umanotera.org
Ljubljana, marec 2007