

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

VESNA DOLINŠEK

PARTNERSKO SODELOVANJE PRI OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK
Primer oblikovanja programa varstva okolja v Mestni občini Ljubljana

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

VESNA DOLINŠEK

MENTOR: doc. dr. MIRO HAČEK

PARTNERSKO SODELOVANJE PRI OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK
Primer oblikovanja programa varstva okolja v Mestni občini Ljubljana

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2008

PARTNERSKO SODELOVANJE PRI OBLIKOVANJU JAVNIH POLITIK: Primer oblikovanja programa varstva okolja v Mestni občini Ljubljana

V diplomskem delu obravnavamo partnersko sodelovanje deležnikov pri oblikovanju javnih politik, pri čemer se osredotočamo na javno partnerstvo kot eno izmed oblik sodelovanja v sodobnem svetu hitrih družbenih sprememb. Koncept partnerstva preverjamo na primeru oblikovanja programa varstva okolja v Ljubljani, osredotočamo pa se na naslednja vprašanja: ali v raziskovanem primeru lahko govorimo o javnem partnerstvu ter ali je le-to demokratično in uspešno. Ugotovili smo, da v raziskovanem primeru lahko govorimo o širokem konceptu javnega partnerstva predvsem v smislu širokega kroga sodelujočih in njihovih skupnih ciljev. Demokratičnost in uspešnost projekta sta bili le delno doseženi, predvsem ker začetne delovne smernice niso bile jasno postavljene, prav tako je prihajalo do težav pri komunikaciji med partnerji in odzivnosti odločevalcev. Glavni cilj sodelovanja, tj. oblikovanje okoljskega programa, je bil sicer dosežen, vendar bi bilo mogoče sodelovanje na večih področjih še izboljšati.

KLJUČNE BESEDE: oblikovanje javnih politik, sodelovanje, javno partnerstvo, program varstva okolja

PARTNERSHIP COOPERATION AT POLICY MAKING: A case study of Making the Environment Protection Programme in Ljubljana

The thesis discusses partnership cooperation of multiple stakeholders at policy making. It focuses on public partnerships as one of the cooperation forms in the modern world influenced by quick social changes. The partnership concept is being examined in case of making the environment protection programme in Ljubljana, focusing on the following questions: whether the concept of public partnership can be applied to the studied case and whether this cooperation was democratic and successful. We have come to the following conclusions: the case study project can be declared as public partnership in the wide sense of the term, especially when talking about a wide range of participants and their common goals. The successful and democratic aspects of the studied partnership were not completely fulfilled, mainly since at the beginning the guidelines were not set properly and also due to communication problems which arose among partners as well problems with the responsiveness of the decision makers. Even though the main goal of the partnership, i.e. making the environment programme, was reached but the cooperation itself could be improved in several fields.

KEY TERMS: policy making, cooperation, public partnership, environment protection programme

KAZALO

1. UVOD	7
1.1. Namen in cilji	8
1.2. Metodološki okvir	9
1.3. Hipoteze	10
2. TEORETSKA PODLAGA DIPLOMSKEGA DELA	12
2.1. Sodobni pristopi k oblikovanju javnih politik	12
2.2. Novi javni menedžment	15
2.3. Odprta javna uprava	18
3. STOPNJE IN INTENZIVNOST SODELOVANJA	21
3.1. Partnerstvo	25
3.1.1. Opredelitev javnega partnerstva	28
3.1.2. Tipologija javnih partnerstev	29
3.1.3. Prednosti in pomanjkljivosti partnerstva	31
3.1.3.1. Prednosti partnerstva	31
3.1.3.2. Pomanjkljivosti partnerstva	33
3.2. Demokratična dimenzija partnerstva	33
3.2.1. Legitimnost	34
3.2.2. Demokratičnost odnosov	35
3.3. Uspešnost partnerstva	36
3.4. Pravna ureditev partnerstva v Sloveniji	38
3.5. Partnerstvo v skupnih evropskih politikah	39
4. ANALIZA RAZISKOVANEGA PARTNERSTVA	41
4.1. Okoljska politika	42
4.2. Občinski program varstva okolja	43
4.3. Pravna podlaga za pripravo OPVO	43
4.4. Proces oblikovanja občinskega programa varstva okolja	44
4.4.1. Sodelovanje	44
4.4.2. Izdelava osnutka OPVO	46
4.4.3. Javna obravnava in sprejem	46
4.5. Občinski program varstva okolja v MOL	46
4.5.1. Proces oblikovanja OPVO kot javno partnerstvo	48
4.5.2. Demokratičnost odnosov	53
4.5.2.1. Transparentnost	53
4.5.2.2. Dostop	54
4.5.2.3. Odzivnost	55
4.5.2.4. Avtoritativnost	55

4.5.2.5. Reprezentativnost	56
4.5.3. Uspešnost partnerstva.....	57
4.5.3.1. Soglasje o potrebnosti partnerstva.....	57
4.5.3.2. Doseganje ciljev	57
4.5.3.3. Komunikacija med partnerji.....	58
4.5.3.4. Izvajanje	59
4.5.4. Prednosti sodelovanja.....	60
4.5.5. Pomanjkljivosti sodelovanja	62
5. ZAKLJUČEK.....	64
6. LITERATURA.....	70
7. PRILOGE.....	77
Priloga A: Intervju z ga. Natašo Jazbinšek Seršen, Oddelek za varstvo okolja MOL.....	77
Priloga B: Vprašalnik za sodelujoče pri pripravi OPVO	81

KAZALO SLIK

Slika 1.1: Raziskovalni model.....	11
Slika 3.2: Štiri področja dialoga	24

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Stopnje sodelovanja med uporabniki storitev in upravo	23
Tabela 3.2: Štirje tipi moči uporabnikov javnih storitev.....	24
Tabela 3.3: Tipologija javnih partnerstev glede na tip partnerstva	30
Tabela 3.4: Tipologija javnih partnerstev glede na cilje	31
Tabela 4.5: Splošne značilnosti partnerstva - primerjalno	50
Tabela 4.6: Dimenzije partnerstva v raziskovanem partnerstvu	53
Tabela 4.7: Izpolnjevanje kriterijev demokratičnosti partnerstva.....	56
Tabela 4.8: Izpolnjevanje kriterijev uspešnosti partnerstva	60

KRATICE

ČS – Četrtna skupnost

DODNZS – Društvo za okolje, družbo, naravo in zdravje Slovenije

EU – Evropska unija

NPVO – Nacionalni program varstva okolja

OECD – Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj

OPVO – Občinski program varstva okolja

TE-TOL – Termoelektrarna toplarna Ljubljana d.o.o.

VO-KA – Javno podjetje Vodovod – Kanalizacija d.o.o.

ZEG – Zveza ekoloških gibanj Slovenije

1. UVOD

Povsem naravno je, da želijo ljudje živeti v zdravem, čistem in prijetnem okolju. Vendar pa na mnogih območjih to ni mogoče zaradi okoljskih problemov, ki se le počasi odpravljajo. Še posebej to velja za večja urbana območja, ki so izpostavljena številnim okolju škodljivim vplivom.

Tudi zato je med drugim Evropska komisija konec leta 2005 sprejela Tematsko strategijo za urbano okolje, katere glavni namen je izboljšati stanje okolja in kakovost urbanih območij v Evropi ter okrepiti okoljski prispevek pri trajnostnem urbanem razvoju z upoštevanjem gospodarskih in socialnih zadev (Tematska strategija za urbano okolje 2005). Strategija tudi predvideva, da bi vsa urbana območja z več kot 100.000 prebivalci morala pripraviti programe varstva okolja. Glede na primere dobrih praks po svetu, ki kažejo na uporabo celostnega pristopa k okoljskemu upravljanju, so se tudi v Sloveniji odločili slediti temu zgledu.

Glavni pravni izhodišči za urejanje okoljske problematike v slovenskih mestnih občinah sta torej že omenjena Tematska strategija za urbano okolje in Zakon o varstvu okolje (ZVO – Ur. l. RS 41/04). Le-ta v 38. členu mestnim občinam nalaga pripravo programov varstva okolja in operativnih programov za svoje območje. Ti programi morajo hkrati upoštevati veljavni Nacionalni program varstva okolja in operativne programe varstva okolja.

V Mestni občini Ljubljana (v nadaljevanju MOL) je tako od leta 2006 potekal pilotni projekt oblikovanja Občinskega programa varstva okolja¹, ki je bil organiziran v obliki posameznih tematskih delavnic in sestankov. V pripravo OPVO so bili vključeni številni strokovnjaki, predstavniki civilne družbe, ministrstva za okolje ter predstavniki druge zainteresirane javnosti. V nadaljevanju naloge bomo na primeru oblikovanja okoljskega programa v Ljubljani preverili koncept partnerstva in raziskali v kolikšni meri izpolnjuje teoretične predpostavke omenjenega koncepta.

Sodobna družba je družba hitrih sprememb, inovacij, raznolikost, vse naštete lastnosti pa so značilne tudi za njen družbeno-politični sistem in sistem vladanja. Če je imela včasih država osrednjo vlogo pri oblikovanju politik, pa je danes vse več govora o konceptu vladanja, ki zajema raznolike, med seboj odvisne politične institucije, skupine, javnosti. Vsi ti akterji v današnjih razmerah sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju javnih politik.

¹ V nadaljevanju za občinski program varstva okolja uporabljamo naslednje krajšave: OPVO, okoljski program, program.

Akterjev, ki bi želeli vplivati na sprejemanje javnih odločitev, je vedno več, še posebej pa na moči pridobivajo civilnodružbene skupine. Vloga države oziroma njene vlade se vse bolj spreminja v smeri mobilizatorja interesov in sodelovanja z njimi. Vlada, ki ji to uspe zagotoviti, bo pridobila predvsem na svoji legitimnosti in uspešnosti. Oblikovanje javnih politik je namreč dvosmeren proces, ki upošteva tako potrebe vladajočih kot vladanih.

Eno izmed sodobnih oblik vladanja so tudi različna partnerstva. Gre za precej odprt koncept, ki zajema širok spekter odnosov v različnih okoliščinah in različnih okoljih. Bistvo partnerstva lahko opredelimo kot sodelovanje med ljudmi ali organizacijami v javnem in zasebnem sektorju za doseganje skupnih ciljev (Holland v McQuaid 2000, 11). Poznamo veliko različnih partnerstev, v nalogi pa se bomo omejili in natančneje predstavili javno partnerstvo. Kot že njegovo ime pove, gre za sodelovanje med različnimi organi javne oblasti, v širšem smislu pa med partnerje javnega partnerstva uvrščamo tudi nevladne organizacije in sindikate.

Pričujoče diplomsko delo torej proučuje koncept javnega partnerstva kot eno izmed novih oblik vladanja. Še posebej se osredotoča na vzpostavitev partnerstva v zvezi z okoljsko politiko na občinsko ravni. Gre za aktualno tematiko, saj so okoljski problemi vse pogostejše na dnevnem redu političnih odločevalcev, hkrati pa se povsod iščejo najbolj uspešni in učinkoviti načini njihovega reševanja.

1.1. Namen in cilji

Namen diplomske naloge je celostno predstaviti teoretičen okvir obravnavane tematike ter ga aplicirati na konkreten primer oziroma raziskovalno področje. Raziskati želimo v kolikšni meri izbrani projekt priprave programa varstva okolja v MOL ustreza teoretičnemu konceptu partnerstva. Ker pa danes ni pomembno samo, kakšne odločitve se sprejemajo, temveč predvsem na kakšen način se sprejemajo, bomo pozornost namenili tudi demokratični komponenti partnerstva. Naš namen bo ugotoviti, v kolikšni meri so bili prevladujoči vzorci odnosov ter sprejemanja odločitev znotraj partnerstva demokratični. Kot smo že omenili, je partnerstvo samo eden izmed sodobnih oblik vladanja in reševanja problemov, zato želimo ugotoviti ali je bila izbira tega koncepta v raziskanem primeru pravilna in kako uspešno je bilo javno partnerstvo v MOL pri doseganju zastavljenih ciljev.

1.2. Metodološki okvir

Delo je razdeljeno na dva glavna dela. Prvi del zajema metodološki in teoretičen okvir naloge. Predstavili bomo temelje značilnosti naloge ter ključne teoretične pojme in koncepte, ki so pomembni za nadaljnje razumevanje naloge. Opredelili bomo koncept vladanja ter predstavili ključne značilnosti novih pristopov k oblikovanju in sprejemanju javnih politik. Predstavili bomo različne stopnje in intenzivnosti sodelovanja, med katerimi bomo največ pozornosti namenili partnerstvu kot eni izmed oblik vladanja, ki se vse pogosteje pojavlja pri oblikovanju javnih politik. V zvezi s konceptom partnerstva bomo posebno pozornost namenili tudi pojmom demokratičnosti ter uspešnosti. Ker je pojem demokratičnosti zelo kompleksen, smo se omejili na dva njegova elementa, in sicer legitimnost ter demokratičnost donosov. Nenazadnje bomo analizirali tudi kako je sistem partnerstva urejen v Sloveniji in v okviru skupnih evropskih politik.

Temu sledi drugi praktičen del diplomskega dela. V njem bomo zgoraj omenjene teoretične koncepte aplicirali na projekt oblikovanja OPVO v MOL. Preverili bomo kakšne so ključne značilnosti sodelovanja pri oblikovanju programa varstva okolja v MOL in jih primerjali z glavnimi značilnostmi partnerstva. Posebno pozornost bomo namenili konceptu demokratičnosti znotraj partnerstva in poskušali ugotoviti, kakšni so bili notranji odnosi in procesi odločanja med sodelujočimi partnerji. Na koncu bomo poskušali ugotoviti ali je bil projekt oblikovanja okoljskega programa v MOL uspešen pri zasledovanju svojih ciljev. V tem delu nam bodo kot ključen vir informacij služili intervjuji, opravljeni s predstavniki Oddelka za varstvo okolja kot nosilcem projekta ter predstavniki različnih sodelujočih interesnih skupin.

Pri izdelavi diplomskega dela smo uporabili različne metode. Prvi del temelji na analizi sekundarnih virov, s pomočjo katerih smo začrtali raziskovalno tematiko, opredelili ključne teoretične pojme in koncepte ter na analizi primarnih virov, predvsem veljavnih slovenskih zakonov in evropskih pravnih aktov.

Drugi del naloge predstavlja študijo izbranega primera, v veliko pomoč pa so nam bili tudi družboslovni intervjuji s predstavniki Oddelka za varstvo okolja MOL kot nosilcem raziskovanega projekta ter s predstavniki različnih organizacij, ki so prav tako sodelovale pri pripravi programa. Ob tem je potrebno omeniti metodološko pomanjkljivost naloge. Odgovorov nismo mogli dobiti od vseh sodelujočih predvsem zaradi njihove

nezainteresiranosti posredovati informacije, tako da smo opravili analizo sodelovanja na podlagi odgovorov tistih, ki so bili pripravljene posredovati željene informacije.

1.3. Hipoteze

V nalogi torej želimo preveriti kako deluje in kako uspešen je raziskovani projekt oblikovanja okoljskega programa v MOL, ob predpostavki, da gre za eno izmed novih oblik vladanja. Na tem mestu zastavljamo naslednje hipoteze.

H1: Projekt oblikovanja OPVO v MOL lahko zaradi njegovih ključnih značilnosti opredelimo kot javno partnerstvo.

Hipotezo bomo preučevali s pomočjo naslednjih indikatorjev:

- tip in namen partnerstva;
- vključenost partnerjev;
- časovni vidik partnerstva;
- geografski vidik partnerstva;
- način sodelovanja in odločanja.

H2: Odnosi med sodelujočimi in postopki odločanja v procesu oblikovanja OPVO v MOL so bili demokratični.

Hipotezo bomo proučevali s pomočjo naslednjih indikatorjev:

- transparentnost;
- dostop;
- odzivnost;
- avtoritativnost;
- reprezentativnost.

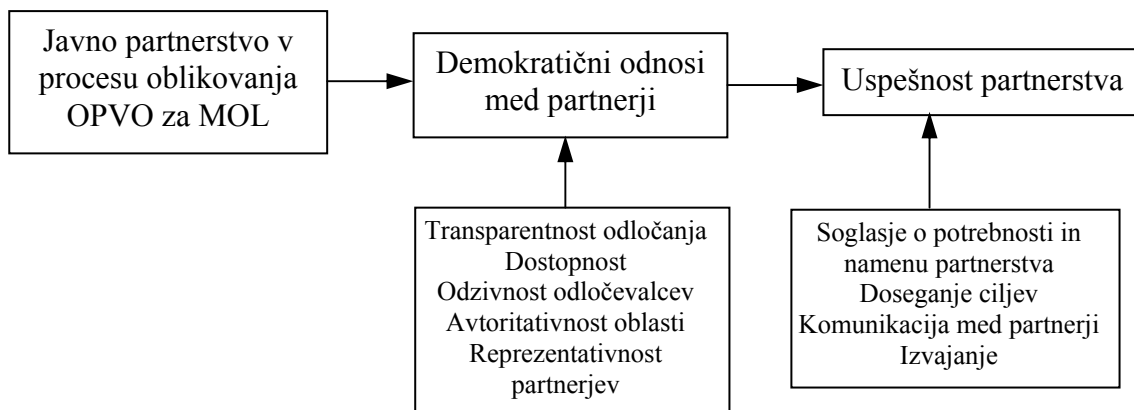
H3: Posledica demokratičnih odnosov in demokratičnih procesov odločanja med sodelujočimi akterji v procesu oblikovanja OPVO je bila uspešnost projekta.

Hipotezo bomo proučevali s pomočjo naslednjih indikatorjev:

- soglasje o potrebnosti in namenu partnerstva;
- jasno zastavljeni cilji ter njihovo doseganje;
- komunikacija med partnerji;
- izvajanje.

Glede na zastavljene hipoteze lahko opredelimo naslednji raziskovalni model:

Slika 1.1: Raziskovalni model



2. TEORETSKA PODLAGA DIPLOMSKEGA DELA

2.1. Sodobni pristopi k oblikovanju javnih politik

Moderni družbeno politični sistemi so danes pod vplivom naraščajoče kompleksnosti, dinamike in raznolikosti, rezultat česar je nastanek številnih relativno samostojnih sistemov, skupin, organizacij. Posledično postajajo tudi javnopolitični problemi vse bolj zapleteni, vzporedne družbene spremembe pa spodbujajo potrebo po stalnem prilagajanju javnih politik. V takšnih spremenjenih okoliščinah se spreminjajo tudi načini vladanja, ki morajo, če želijo delovati učinkovito in legitimno, odgovarjati novim izzivom. Kooiman (1993a, 1) izpostavlja dva prevladujoča trenda – na eni strani se ravnovesje med vlado in družbo vse bolj pomika v smeri zasebnega sektorja, posledica česar sta privatizacija in deregulacija, na drugi strani pa se pojavlja trend deljenja nalog in odgovornosti. Ti novi trendi interakcij med oblastjo in družbo se še posebej pogosto pojavljajo na področjih socialne države, varstva okolja ter izobraževanja, kjer se vladanje izvaja v smislu soupravljanja, sonadziranja in sovođenja².

Vse omenjene spremembe se odražajo tudi v načinu vladanja. T.i. vladni pristop se vse bolj umika vladanju³ (Torfing 2007, 3; Lyall in Tait 2005, 3; Pierre in Peters 2000). Vladni pristop opredeljuje sistem, ki poteka hierarhično od zgoraj navzdol in poskuša podrobno uravnati delovanje institucij ter ljudi. Nasprotno se pojem vladanja nanaša na sistem, kjer se posamezno politično področje ureja prek pogajanj s številnimi akterji in institucijami, ki imajo skupen cilj. Sistem vladanja je posledično bolj prepusten in prilagodljiv, omogoča pa tudi lažjo komunikacijo (Lyall in Tait 2005, 3). Kooiman (1993a, 4) nov način vladanja imenuje dvosmerni pretočni model, katerega bistvo je, da upošteva težave, možnosti in kvalitete tako vladajočih kot vladanih. Gre torej za vključitev civilne družbe, ekonomskih in družbenih interesov v sisteme oblikovanja politik in distribucije javnih dobrin (Massey in Pyper 2005, 8).

Tudi Stoker (v Ewalt 2001, 8) meni, da sodobno vladanje ni le niz novih orodij vodenja, prav tako ni usmerjeno le v doseganje večje učinkovitosti pri izvajanju javnih storitev, ampak predvsem pomeni nov način družbenega urejanja. Po Rhodesovi (2003) definiciji pa se pojem

² Co-management, co-steering, co-guidance (Kooiman 1993a).

³ Premik od vlade (government) k vladanju (governance).

vladanja nanaša tudi na spremembo pomena vlade⁴; gre torej za nov proces vladanja.

Nekateri avtorji (glej Rhodes 2003) vladanje označujejo tudi s pojmom votle države. Javni sektor namreč postaja vse manjši in bolj fragmentiran, ključni razlogi za to pa so privatizacija, zmanjševanje obsega državne intervencije, prenos funkcij centralnih in lokalnih oblasti na eni strani na neodvisne agencije in na drugi strani na raven Evropske unije (v nadaljevanju EU). Vse to povzroča tudi določene probleme:

- zmanjšuje se nadzor nad izvajanjem javnih politik;
- načeta je odgovornost vlade, saj specializirane agencije nadomeščajo izvoljene organe oblasti pri zagotavljanju javnih storitev (Rhodes 2003, 53-54).

Po drugi strani vladanje in oblikovanje javnih politik ni več prednostna pravica vlade, ampak si le-te to obveznost deli z drugimi akterji. Zmožnost vladanja države je namreč odvisna od tega do kolikšne mere se je zmožna povezati z drugimi akterji ter jih mobilizirati z namenom doseči skupen cilj (Pierre in Peters 2000). Na eni strani so sodobni javnopolitični problemi tako kompleksni, da vlade same nimajo zadostnih virov za njihovo reševanje, po drugi strani pa je tudi sam proces oblikovanja javnih politik podvržen hitrim spremembam, zato se pojavlja potreba po bolj vključujočih politikah, ki bodo zmožne upravljati s problemi sodobne družbe. Akterji so namreč postavljeni v situacijo soodvisnosti, v kateri imajo akterji sicer različne cilje in želje, vendar pa nihče izmed njih ne more določati strategij delovanja drugim akterjem. Le-ti si namreč izmenjujejo informacije o problemih, svoje namene, izbire in vire. Kriterij uspeha v takšni situaciji je predvsem realizacija skupne akcije z namenom uveljaviti skupen cilj (Kickert in drugi 1997, 9).

Sodelovanje med različnimi interesnimi skupinami pa ni iznajdba sodobne družbe, ampak se je v različnih oblikah pojavilo že v preteklih desetletjih. Naj na tem mestu omenimo dva modela sodelovanja, in sicer pluralizem in korporativizem. V pluralističnem sistemu sodeluje veliko število interesnih skupin, ki tekmujejo za vpliv pri odločanju o posameznih javnih politikah. Vloga vlade je pri tem šibka (Rhodes 2003, 29-31). V 70. letih prejšnjega stoletja je

⁴ Rhodes (2003, 46-47) loči šest uporab pojma vladanje glede na vlogo vlade:

- vladanje kot minimalna država;
- vladanje kot korporativna vladavina;
- vladanje kot novi javni menedžment;
- vladanje kot dobra vladavina;
- vladanje kot družbeno-kibernetični sistem;
- vladanje kot omrežje.

kot kritika pluralističnemu modelu nastal korporativističen model. V njem sodeluje le nekaj interesnih skupin, ki zastopajo predvsem interese dela in kapitala. Gre torej za relativno zaprt model sodelovanja. Skupine so visoko strukturirane in tesno povezane z vlado, saj je slednja odvisna od informacij, ki ji jih interesne skupine posredujejo (Klickert in drugi 1997, 24).

Vladanje v sodobnem svetu je torej dinamičen proces, ki poteka znotraj različnih institucionalnih okvirjev in vključuje številne akterje. Med slednjimi vedno večjo vlogo dobivajo civilnodružbeni akterji, prav tako izginja meja med javnimi in zasebnimi akterji (Sloat v Lyall in Tait 2005, 4). Vedno bolj postaja jasno, da noben javni ali zasebni akter nima zadostnega znanja, sposobnosti in informacij, da bi sam reševal nujne probleme in kljuboval sodobnim izzivom, prav tako noben akter nima zadostnega potenciala, da bi vodil enostransko dominantno vlogo v posameznem modelu vladanja (Kooiman 1993a, 4). Delovanje novih oblik vladanja se pogosto povezuje tudi z načeloma učinkovitosti in uspešnosti. Prav sodelovanje različnih organizacij, skupin in posameznikov naj bi prispevalo k večji učinkovitosti in uspešnosti njihovega delovanja v primerjavi z njihovim posamičnim delovanjem.

Spreminja se tudi odnos med družbo in državo. Med njima ne obstaja več jasna oziroma trdna ločnica, ampak se obe prepletata v procesu oblikovanja javnih politik, odnos med njima pa postaja vse bolj transparenten in enakovreden.

Pomembna značilnost sodobnega vladanja in procesa oblikovanja javnih politik je tudi sodelovanje, ki vedno bolj nadomešča oziroma izpodriva tradicionalno hierarhijo. Vse zgoraj omenjene značilnosti povzame Sloat (v Lyall in Tait 2005, 4), ki pravi, da se sodobno vladanje *»osredotoča na koordinacijo številnih akterjev in institucij, ki med seboj razpravljajo, definirajo in dosegajo politične cilje v kompleksnih političnih arenah, znotraj katerih vlada nima več dominantne vloge, sprejemanje odločitev pa je problemsko naravnano«*.

Podobno tudi Kooiman (1993b, 41) sodobne oblike vladanja opredeli kot nepretrgan proces interakcij med javnimi in zasebnimi akterji, ki so med seboj povezani v zapletene vzorce, spreminjajo in premikajo pa se pod vplivom dinamičnih sil. Del tega procesa je tudi delitev dela in odgovornosti med omenjenimi akterji. Kljub temu pa so te interakcije organizirane in se spreminjajo v vedno bolj stabilne oblike vladanja.

Vsi omenjeni dejavniki torej vplivajo na nastanek novih oblik vladanja. V teoriji obstajajo različna poimenovanja teh oblik, na primer omrežno vladanje (glej Börzel 1997, Sorensen in Torfing 2005), partnerstvo, komunikativno vladanje (glej Vliet 1993), sistemsko vladanje (Wallace 2007), vendar imajo vse oblike podobne značilnosti.

Pri vseh oblikah vladanja gre za sodelovanje različnih akterjev, institucij, skupin. Meje med javnim in zasebnim sektorjem se vse bolj brišejo. Akterji zagotavljajo določeno vez med politično avtoriteto na eni strani in individualno avtoriteto na drugi ter hkrati vzpostavljajo potrebno ravnovesje med posameznikom in skupnostjo (March in Olsen v Torfing 2007, 10). Gre za decentralizirane sisteme vladanja, ki delujejo na principu horizontalnih odnosov in dialoga in ne glede na vertikalne zapovedi. Pomembna značilnost je tudi vključevanje nevladnih deležnikov ter dobra koordinacija med akterji, ki si želijo doseči skupen cilj oziroma javno dobro. Vliet (1993, 106) novim oblikam vladanja pripiše naslednje lastnosti:

- ukvarjanje s kompleksnimi problemi;
- soodvisnost vključenih akterjev;
- pogajalski značaj;
- med akterji ali znotraj njih poteka proces učenja.

Ključno ugotovitev glede novih oblik vladanja lahko povzamemo v trditev, da je današnji družbeni razvoj osnova za vladanje in da vladanje le odseva hitre družbene spremembe. Procesi vladanja tako odražajo rast družbene, ekonomske in politične soodvisnosti ter trende kot so diferenciacija, integracija, globalizacija ter lokalizacija. Posledica teh procesov so dolge verige medsebojnega delovanja in vplivanja, ki se raztezajo preko različnih ravni in sektorjev. Posledično je v te interakcije vpletenih vedno več akterjev, število interakcij pa se samo še stopnjuje (Kooiman in Bavinck 2001, 16).

2.2. Novi javni menedžement

Pod težo vse bolj nestabilnega, nepredvidljivega in kompleksnega okolja pa se ne spreminjajo samo posamezni vzorci vladanja, ampak tudi celotni sistemi javne uprave. Modernizacija uprave je rezultat obsežnih družbenih sprememb, ki temeljijo na globalizaciji poslovanja, poslovanju v mednarodnih organizacijah, razvoju informacijskih tehnologij ter privatizaciji

gospodarstva. V takih razmerah se uprave srečujejo z zahtevami po večji učinkovitosti, uspešnosti in ekonomičnosti (Haček 2005, 35).

Spremembe v zasebnem sektorju in spoznanje, da menedžment in učinkovitost javnega sektorja vplivata na javno ekonomijo in njeno konkurenčnost, je pomenilo spodbudo tudi za spremembo javnega sektorja. Skrb za nacionalno konkurenco je prisilila v reforme številne države (Hughes 2003, 13-14). Prav tako so reforme posledica nedoseženih ciljev vlad. Kljub visoki javni porabi so bili njihovi rezultati slabi. Prevladovati je začel pesimističen pogled na zmožnosti vlad po doseganju ciljev na področju razporejanja javnih dobrin, razdelitve dohodkov in javne regulacije, zato so se številne vlade odločile za strateški umik iz določenega dela javnega sektorja (Kickert in drugi 1997, 4).

S vsemi temi zahtevami se z uvajanjem podjetniškega koncepta upravljanja v javni sektor spopada tudi novi javni menedžment. Novi javni menedžment imenujemo tudi novo upravljanje javnega sektorja, uveljavljati pa se je začel v 80. letih v anglo-ameriškem svetu. Sprva se je termin povezoval s pojmi ekonomičnosti in učinkovitosti, kasneje pa so se tema dvema pojmom pridružili še strateškost, finančnost, kadrovski menedžment, uspešnost in kvaliteta (Ferfila in Kovač 2000: 183, 187-188). Omenjeni koncept predstavlja organizacijsko teorijo in reformo, ki poudarja bolj uspešen način vladanja, svojih ciljev pa ne išče v demokratični teoriji, ampak v tržni ekonomiji (Stoker v Ewalt 2001, 8). V način vodenja javnega sektorja uvaja predvsem dve glavni novosti, in sicer uvajanje metod vodenja iz zasebnega sektorja ter uvajanje tržnih načel v sistem oskrbe z javnimi dobrinami. Prva novost se kaže predvsem v profesionalnem vodstvu, jasnih standardih in merjenju delovanja, stremljenju k rezultatom ter približevanju željam uporabnikov, druga novost pa poudarja večjo tekmovalnost ter možnost uporabnikove izbire (Rhodes 2003, 48-49).

Novi javni menedžment zajema številne metode upravljanja, njegove ključne elemente pa lahko povzamemo v naslednjih točkah (Massey in Pyper 2005, 16; Ewalt 2001, 12; Žurga 2001: 49-50; Kickert in drugi 1997, 36):

- osredotočanje na rezultate – uspešnost, učinkovitost, kvaliteta;
- reorganizacija javnega sektorja v manjše, bolj avtonomne enote;
- večja prožnost organizacije dela;
- usmerjenost k uporabniku;
- privatizacija;
- deregulacija;

- nova opredelitev in razmejitev odgovornosti, predvsem večja odgovornost vodstva;
- uvajanje načel trga in tekmovalnosti v javni sektor.

Omenjena načela kot rečeno zajemajo raznolike načine in smernice vodenja. Države so jih vključile v svoje reforme javnega sektorja v različnem obsegu in oblikah glede na stanje, v katerem se je država nahajala. Ker gre torej za zelo obsežno tematiko, se podrobneje v posamezna načela novega javnega menedžmenta ne bomo spuščali, so pa za obravnavano tematiko pomembna nekatera izmed ključnih načel novega javnega menedžmenta, ki jih navajamo v nadaljevanju.

Osborne in Gaebler (1993) tako med drugim posebej izpostavljata avtonomnost državljanov in usmerjenost k uporabnikom. Po njunem mnenju naj se pristojnosti in odgovornosti za zagotavljanje storitev prenesejo na državljane. *"Državna uprava naj zagotavlja enakost pred zakonom ter naj deluje kot katalizator in spodbujevalec določenih akcij"* (Osborne in Gaebler 1993). Uporabnike javnih storitev je potrebno vključiti v izvajanje le-teh ter jim dati informacije, potrebne za ocenjevanje kvalitete storitev.

Odzivnost državljanov oziroma uporabnikov storitev poudarjata tudi Holmes in Shandl (1995), ki menita, da je potrebno visoko centralizirane organizacijske strukture nadomestiti z decentraliziranim vodenjem okolja. Le tako bodo odločitve o alokaciji virov in dostavi storitev sprejete bližje mestu dostave in bo mogoče zagotoviti relevantne informacije, ki bodo vsebovale tudi odziv strank in drugih interesnih skupin.

Tudi OECD⁵ med drugim poudarja, da se bodo vlade morale naučiti večje odzivnosti v odnosu do družbenih sprememb in potreb, hkrati pa bodo morale ostati gonilna sila pri doseganju skupnih, javnih ciljev. Pri tem so odločevalcem v veliko pomoč povratne informacije, ki jih dobijo od državljanov, saj lahko na njihovi podlagi sklepajo o nadaljnjih ukrepih v družbeno korist ter pripravijo ustrezne javne politike (Government of the future 2001).

Kljub vsemu pa javnega sektorja ne moremo povsem enačiti z zasebnim sektorjem, prav tako pri njunem upravljanju ne moremo uporabiti povsem enakih metod vodenja. Delovanje javnih institucij se od delovanja privatnih podjetij razlikuje predvsem v naslednjih točkah:

- soočenje z bolj kompleksnimi in nejasnimi nalogami;

⁵ Organization for economic co-operation and development

- težje izvajanje sprejetih odločitev;
- delovanje v javnem interesu;
- delovanje pod drobnogledom javnosti;
- izvajanje aktivnosti z večjim simbolnim pomenom;
- podvrženost političnemu vplivu;
- podvrženost strogim načelom zakonitosti (Massey in Pyper 2005, 17; Kickert 1997, 37).

Dejstvo torej je, da prijemi novega javnega menedžmenta ne morejo slediti vsem izzivom sodobne družbe, predvsem so omenjena načela neučinkovita pri upravljanju kompleksnih, medorganizacijskih omrežij (Rhodes 2003, 55).

Ker pa v pričujočem poglavju veliko govorimo o pojmu javni sektor, moramo na tem mestu omenjeni pojem tudi podrobneje opredeliti.

Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU, Ur. l. RS 63/2007) sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Setnikar Cankar (v Ferfila in Kovač 2000, 148) podobno javni sektor opredeli kot *»zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem.«*

2.3. Odprta javna uprava

Ne glede na obliko vladanja je pomembno, da vsakokratna oblast deluje transparentno in pregledno, saj bo le tako zagotovila podporo svojim odločitvam ter njihovo legitimnost.

Delovanje javne uprave sicer usmerjajo številna načela, naj na tem mestu omenimo le nekatera, npr. načelo zakonitosti, odgovornosti, učinkovitosti, kakovosti. Za obravnavano tematiko sta pomembni predvsem načeli preglednosti in odprtosti javne uprave, katerima bomo v nadaljevanju posvetili nekaj več pozornosti.

Sodobni družbeni, politični in upravni vzorci rušijo Webrovo paradigmo javne uprave kot hierarhične, strokovne, politično nevtralne in učinkovite organizacije. Glede na nove načine

vladanja se postavlja vprašanje diskrecije izvršilne oblasti in s tem povzročanje demokratičnega primanjkljaja pri legitimaciji odločanja javne uprave (Bugarič 2003b, 120-121). Kot najučinkovitejše sredstvo omejevanja samovolje javne uprave se pojavlja odpiranje delovanja javne uprave navzven (ibid, 124).

Odperta javna uprava namreč temelji na večji vlogi posameznika pri sprejemanju izvršilnih predpisov in na večji preglednosti delovanja javne uprave. Omogoča torej, da je proces odločanja v javni upravi odprt tudi za posameznike oziroma državljane, ki lahko pridobijo vse informacije o delu javne uprave in sodelujejo pri sprejemanju njenih odločitev (Bugarič 2003a, 440).

Načelo odprtosti javne uprave sestavlja več elementov. Najbolj preprosta delitev zajema na eni strani javnost delovanja javne uprave in zagotavljanje informacij o njenem delu, na drugi strani pa različne oblike sodelovanja javnosti pri odločanju javne uprave (Bugarič 2003b, 122). To pomeni, da morajo biti uporabnikom dostopne točne, razumljive informacije o javnih storitvah, delovanju in ciljih javne uprave. To naj bi tudi omogočilo uporabnikom, da primerjajo storitve in delovanje posameznih upravnih organov (npr. upravnih enot). Po drugi strani je pomembno tudi, da uporabnik ve, kdo izmed zaposlenih v upravnem organu je za kaj pristojen in na koga se torej lahko obrne (glej Turton 1996, 60).

Trpin (2000) in Bugarič (2003a) nadalje vsebino načela odprte javne uprave razdelita v pet različnih ravni, ki se med seboj razlikujejo glede na intenzivnost komunikacije uprave z uporabniki. Omenjene ravni so naslednje (glej Bugarič 2003a, 439, Trpin 2000, 411):

- informiranje uporabnikov oziroma dostop do informacij javnega značaja;
- posvetovanje z uporabniki pri sprejemanju odločitev javne uprave;
- partnerstvo med upravo in uporabniki pri določenih vprašanjih iz pristojnosti javne uprave;
- sodelovanje v postopkih priprave predpisov;
- nadzor uporabnikov nad delom uprave in dostop do forumov, kjer se odločitve sprejemajo.

Natančneje bomo različne stopnje sodelovanja med uporabniki in upravo opredelili v nadaljevanju naloge. Zaenkrat naj samo omenimo, da države uvajajo načelo odprtosti v delovanje svoje uprave v okviru opisanih ravni komunikacije med upravo in njenimi uporabniki, pa vendar vsi mehanizmi oziroma ravni niso primerni za vse upravne dejavnosti.

Kjer pa ti mehanizmi so uporabni, naj bi se uporabljali v čim večji meri. Najbolj učinkovit sistemski mehanizem večanja vpliva uporabnikov je prenos državnih funkcij na lokalno skupnost. Na lokalni ravni so namreč upravni procesi krajši in enostavnejši, posledično pa je tudi možnost vključitve uporabnikov v njihov potek mnogo lažja in bolj enostavna (Trpin 2000, 414).

3. STOPNJE IN INTENZIVNOST SODELOVANJA

V procesu oblikovanja javnih oblik obstaja več načinov sodelovanja med upravo in uporabniki njenih storitev in kot bomo prikazali v nadaljevanju, je partnerstvo samo ena od njih.

Sodelovanje med različnimi akterji se lahko pojavlja v različnih stopnjah intenzivnosti. Lahko gre le za informiranje, ki poteka le v eni smeri in predstavlja osnovo za vse nadaljnje oblike sodelovanja. Naslednja stopnja je posvetovanje, kjer javnost lahko pove svoje mnenje o različnih možnostih, ne more pa ustvarjati novih in sodelovati pri izvajanju sprejetih idej. V primeru sodelovanja imajo ljudje možnost izraziti svoje ideje in odločati o vseh možnostih. Šele v primeru združitve v partnerstvo pa ljudje lahko popolnoma enakopravno odločajo in tudi izvajajo sprejete aktivnosti (Vključujoče lokalno partnerstvo 2006, 2).

Lunde (1996, 72) podobno loči pet stopenj sodelovanja državljanov kot uporabnikov javnih storitev pri sprejemanju odločitev in sicer:

- informiranje uporabnikov;
- posvetovanje z uporabniki;
- partnerstvo z uporabniki;
- delegacija uporabnikov;
- nadzor s strani uporabnikov.

Prva raven je najnižja raven komunikacije med uporabniki in upravo, hkrati pa predstavlja bistveni predpogoj tudi za vse ostale ravni. Ta najosnovnejša raven zajema informiranje uporabnikov o vsebinah storitev, o poteh, ki vodijo k tem storitvam, o izvajalcih storitev, o pritožbenih poteh v primeru nepravilnega ravnanja, ipd. Oblike informiranja so torej zelo različne, razvoj novih informacijskih tehnologij pa omogoča vedno nove možnosti na tem področju. Namen prve ravni je povečati transparentnost in omogočiti primerjavo med različnimi storitvami (Lunde 1996, 72).

Druga raven zajema posvetovanje uprave z uporabniki – upravo namreč zanima, kaj si uporabniki mislijo o njenem delu in jih hkrati spodbuja k predlogom za izboljšanje delovanja (Trpin 2000, 412). Državljeni imajo tako možnost povedati svoje mnenje, stališče, pripombe, vključitev javnosti v postopek sprejemanja predpisov pa oblastem hkrati omogoča, da

pridobijo širši krog informacij, perspektiv in potencialnih rešitev, kar izboljšuje kakovost sprejetih odločitev (Bugarič 2003b, 135). Na tej točki se odpira nekaj vprašanj: kdo sploh je uporabnik (kdo je ciljna skupina) in kako vzpostaviti dialog z njim (preko vprašalnikov ali kako drugače). Kot še opozarja Lunde (1996, 72), se večina vlad ustavi pri drugi stopnji, ključno vlogo pri sprejemanju odločitev pa obdržijo zase.

Tretja raven predstavlja sodelovanje uporabnikov pri sprejemanju odločitev. Mehanizmi tega sodelovanja so lahko zelo različni⁶, pri vseh pa lahko javnost odločilno vpliva na vsebino predpisa. Do težav pride pri opredelitvi reprezentativnosti uporabnikov, ki sodelujejo pri odločanju, saj največkrat uporabniki sploh niso institucionalizirani ali pa so institucionalizirani zelo razpršeno, v različnih institucionalnih oblikah.

Četrta raven zajema neposredno odločanje uporabnikov, ki pa ne poteka popolnoma svobodno in neomejeno, ampak v okviru pravnih pravil. Okvir delovanja torej s svojimi pravili postavi država. Tudi na tej stopnji komunikacije se pojavlja vprašanje reprezentativnosti uporabnikov in vprašanje nasprotij njihovih interesov, posebne pozornosti pa je deležno tudi vprašanje prevzemanja odgovornosti za odločitve ter še posebej za napake pri sprejemanju odločitev.

Peta raven pomeni prevzem celotnega nadzora nad opravljanjem upravne dejavnosti s strani uporabnikov, ki torej v celoti obvladujejo strateško raven upravljanja posamezne organizacije. Problemi, ki se pri tem pojavljajo, so isti kot pri četrti ravni, dodatno pa se pojavlja še vprašanje uveljavljanja odgovornosti za napačne strateške odločitve (Trpin 2000, 413).

Kot rečeno se v zadnjih treh opisanih stopnjah kot ključen pojavlja problem reprezentativnosti. Glavno vprašanje torej je, kdo naj predstavlja uporabnike v dialogu z upravo (zagovorniki uporabnikov, predstavniki samih uporabnikov, ki dejansko uporabljajo storitve uprave)? Še dodatno je reprezentativnost vprašljiva v primeru delitve uporabnikov na različne podskupine z raznolikimi cilji in potrebami (Lunde 1996, 72).

⁶ Mehanizmi sodelovanja segajo od skupnega odločanja v organih upravljanja upravnih organizacij, preko ločenega odločanja izvajalcev in uporabnikov do pravice veta uporabnikov na odločitve izvajalcev (Trpin 2000, 413).

Tabela 3.1: Stopnje sodelovanja med uporabniki storitev in upravo

	Cilj	Tehnike
Informiranje	Informiranje uporabnikov o vsebinah dostopnih storitev, o poteh, ki vodijo k tem storitvam, o izvajalcih storitev.	Spletne strani, informacijski listi
Posvetovanje	Pridobivanje povratne informacije o delovanju uprave, spodbujanje uporabnikov k dajanju predlogov, izražanju mnenj, stališč.	Pripombe javnosti, ankete, javna srečanja
Partnerstvo	Vzpostavitev partnerskega odnosa z uporabniki tudi pri sprejemanju odločitev.	Posvetovalni odbori, delavnice, vzpostavljanje soglasja
Delegiranje	Prenesti moč odločanja na uporabnike znotraj okvirja, ki ga s svojimi pravili postavi država.	Referendum, delegirane odločitve, porote.
Nadzor	Prevzem nadzora nad upravno dejavnostjo s strani uporabnikov.	

Vir: povzeto po Trpin 2000; Bugarič 2003b; Burja 2007.

Varelidis (1996, 87) na podoben način razvije nekoliko drugačen koncept sodelovanja med uporabniki javnih storitev in upravo. Loči med štirimi stopnjami sodelovanja in sicer:

- Izhod: Daje uporabnikom neposredno moč, saj jim omogoča izbiro med različnimi ponudniki javnih storitev (npr. izbiro med javnimi in zasebnimi ponudniki).
- Izbira: Izbira zagotavlja uporabnikom posredno moč, saj jim omogoča izbiro med javnimi storitvami enega ponudnika.
- Decentralizacija: Gre za posredno izboljšano sodelovanje med upravo in uporabniki storitev, ki poteka na naslednje načine: zagotavljanje javnih storitev preko manjših uradov, ki so tudi prostorsko bližje uporabnikom; večja odgovornost nosilcev odločanja (predvsem na lokalni ravni).
- Sodelovanje: Moč in vpliv uporabnikov storitev sta preko participacije neposredno zagotovljena, saj le-ta omogoča sodelovanje in soupravljanje pri zagotavljanju javnih storitev.

Kot vidimo, je omenjena delitev narejena na podlagi dveh kriterijev. Prvi je oblika moči oziroma vpliva, ki ga imajo uporabniki in je lahko posreden ali neposreden. Drug kriterij pa se nanaša na ločnico javno – zasebno.

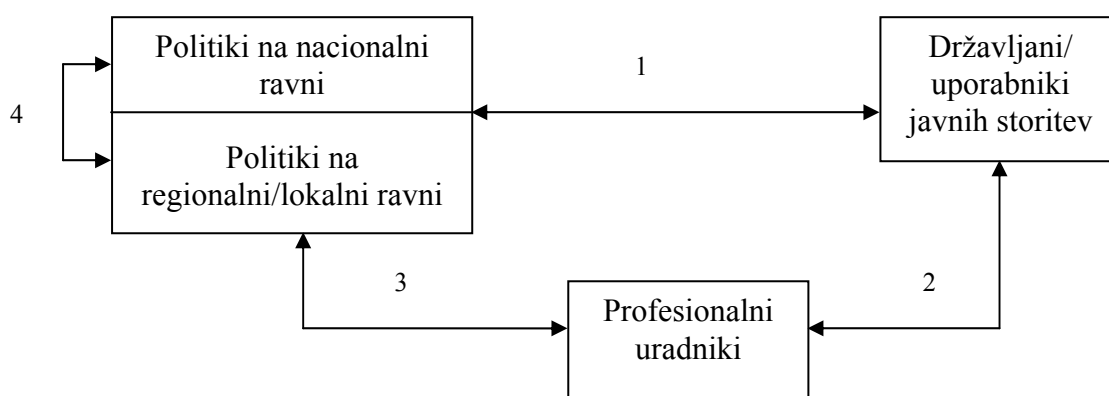
Tabela 3.2: Štirje tipi moči uporabnikov javnih storitev

		Oblika vpliva oz. moči	
		Neposredni vpliv	Posredni vpliv
Ločnica javno – zasebno	Zasebni sektor	Izhod	Izbira
	Javni sektor	Sodelovanje	Decentralizacija

Vir: Varelidis 1996, 88.

Na sodelovanje med uporabniki storitev in upravo lahko gledamo tudi kot na dialog med obema skupinama. Hjortdal in Schou (1996) tako razlikujeta štiri področja dialoga. Po njunem mnenju odzivnost javnega sektorja izvira iz operacionalne ravni, kjer je javni sektor v vsakodnevnem kontaktu z uporabniki javnih storitev. Gre za temeljno področje dialoga med upravo in državljani. Seveda pa mora obstajati dialog tudi na drugih ravneh uprave, kar lahko nakažemo s spodnjo sliko.

Slika 3.2: Štiri področja dialoga



Vir: Hjortdal in Schou 1996, 100.

1. Prvo področje dialoga obsega politično razmerje med politiki na nacionalni oziroma lokalni ravni ter državljani. Gre za to, kar po navadi imenujemo javnopolitična debata in obsega tradicionalne institucije kot so volitve, politične stranke, parlamentarni postopki, itd.

2. Drugo področje dialoga zajema sodelovanje med državljani kot uporabniki javnih storitev in uradniki, ki te storitve zagotavljajo. Gre za področje, ki omogoča razvoj javnega sektorja v

smeri večje odzivnosti oziroma odzivne države⁷. Hkrati je to področje dialoga, ki ga raziskujemo v pričujoči diplomski nalogi in kateremu bomo posvetili drugi del naloge.

3. Povezavo med operacionalno in politično ravno v javnem sektorju predstavlja tretje področje dialoga. Le-to pomeni preseganje tradicionalnega birokratskega pogleda na upravo v smislu enosmerne komunikacije od zgoraj navzdol in hkrati uvajanje dvosmernega dialoga.

4. Zadnje področje dialoga zajema sodelovanje med različnimi ravni javnega sektorja, predvsem sodelovanje med nacionalno in regionalnimi oziroma lokalnimi vladami. Gre predvsem za dogovore glede razmejitve med centralno regulacijo in lokalno samoupravo oziroma avtonomijo, med katerima lahko prihaja do nasprotovanj (Hjortdal in Schou 1996, 101-104).

3.1. Partnerstvo

Kot smo predstavili v prejšnjem poglavju, obstaja več načinov sodelovanja med upravo in državljani, partnerstvo pa je le eno izmed njih. Ker pa je ključna tema diplomske naloge javno partnerstvo, se bomo v nadaljevanju osredotočili prav na omenjeni pojem.

Pojem partnerstva zajema različne koncepte in prakse in torej opisuje širok spekter odnosov v različnih okoliščinah in različnih okoljih. Glede na omenjeno raznolikost obstaja veliko definicij partnerstva.

Predpostavke partnerstva so naslednje:

- vsota delov je več kot posamezni deli (glej Andonova 2005, 5);
- partnerstvo vsebuje tako razvoj kot rezultate v obliki projektov, čeprav ni nujno, da so vsi partnerji enakovredno vključeni v vse faze;
- javni partner ne zasleduje profita (ne gre za čisti komercialni cilj) – vključen je kriterij socialnega partnerstva⁸ (McQuaid 2000, 10-11)

Partnerstvo vsebuje sodelovanje in kot tako ga lahko definiramo kot sodelovanje med ljudmi ali organizacijami v javnem in zasebnem sektorju za doseganje skupnih ciljev (Holland v

⁷ Ang. Responsive state

⁸ Socialno partnerstvo kot odsotnost čistih komercialnih transakcij.

McQuaid 2000, 11). Harding (v McQuaid 2000, 11) pri partnerstvu poudarja dogovor akterjev v javnem in zasebnem sektorju o izboljšanju kvalitete življenja. Stratton (v McQuaid 2000, 11) partnerstvo definira kot sodelovanje med poslovnim svetom, vlado in neprofitnimi organizacijami pri projektih v korist vsakega partnerja in širše skupnosti, pri čemer so tveganje, viri in znanje deljeni. Malena (2004, 34) poudarja prostovoljno komponento partnerstev, saj definira partnerstvo kot *»prostovoljen in sodelujoč odnos med različnimi akterji, ki se strinjajo o skupnem delu za doseg skupnega cilja ter o delitvi tveganj, odgovornosti, virov, znanja in koristi.«*

McQuaid (2000) definira tudi 5 ključnih dimenzij partnerstva, ki odgovarjajo na vprašanja kaj, kdo, kdaj, kje in kako? Omenjene dimenzije vplivajo na učinkovitost in uspešnost partnerstva ter na ravnotežje moči znotraj njega (McQuaid 2000, 13).

Prva dimenzija zajema namen partnerstev oziroma kaj želijo partnerji doseči. Namen partnerja za vstop v partnerstvo je lahko ekspliciten (npr. pridobitev finančnih, človeških virov), prav tako pomembni pa so implicitni nameni partnerjev (npr. izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti). Pri strateških partnerstvih so cilji izrazito dolgoročni. Ker pa so cilji sodelujočih partnerjev lahko različni, je za uspešnost partnerstva bistveno, da partnerji skupaj določijo splošen namen in pričakovane rezultate partnerstva, individualne vloge ter odgovornost vsakega partnerja (Malena 2004, 42). Osnova partnerstva je torej visoka stopnja zaupanja in vzajemno prepričanje v pozitivne učinke za vse sodelujoče partnerje (McQuaid 2000, 14).

Druga dimenzija poudarja vključenost partnerjev. Za partnerstvo je pomembno, da vključuje vse relevantne akterje, ki lahko vplivajo ali so vplivani s strani partnerstva oziroma ki lahko doprinesejo h koristi partnerstva. Potrebno je določiti glavne akterje, katerih sodelovanje v partnerstvu je nujno, ter obseg njihovega sodelovanja. Proces identifikacije partnerjev mora biti odprt in transparenten in mora slediti izbranim kriterijem oziroma vrednotam kot so reprezentativnost, specifična znanja, izkušnje, viri, itd. (Malena 2004, 39-41). Struktura vključenih partnerjev je lahko formalna in temelji na zavezujočih pogodbah, ali pa gre za povsem neformalno mrežo organizacij in posameznikov. Proces mobilizacije partnerjev poteka na dva načina: od zgoraj navzdol (spodbude s strani vlade) ali od spodaj navzgor (s strani lokalnih skupnosti ali nevladnih organizacij) (McQuaid 2000, 15-17).

Tretja dimenzija proučuje časovni vidik partnerstev. Partnerstva se razvijajo skozi več faz, v katerih partnerji spreminjajo svoje vloge, cilje, različni partnerji vstopajo ali izstopajo iz partnerstva. V različnih fazah partnerstva se bo spreminjalo tudi ravnotežje moči med partnerji (McQuaid 2000, 17).

Četrta dimenzija se osredotoča na geografski vidik partnerstev. Partnerstva lahko delujejo na širokem območju ali pa se osredotočajo na ozko skupino ljudi znotraj določenega področja. Osredotočajo se lahko na politike na nacionalni ravni ali pa posegajo na regionalno oziroma lokalno raven. Omenjene spremenljivke torej določajo vpletene partnerje in njihove cilje (McQuaid 2000, 18).

Peta dimenzija zajema implementacijske mehanizme oziroma natančneje kdo naredi kaj, kdo zagotovi vire in kdo jih nadzira. Glede na to lahko partnerji delujejo kot samostojne enote ali pa se znotraj partnerstva določi razdelitev obstoječih virov sodelujočih partnerjev (ibid.).

Tem petim dimenzijam bi lahko dodali še dve, ki sta prav tako pomembni za partnerstvo, in sicer participacijo ter odgovornost.

Sodobno partnerstvo ruši tradicionalne hierarhične vzorce moči ter odpira polje za nove oblike vladanja in nove načine delitve moči med partnerji (Malena 2004, 36, 45). Glede na te nove vloge partnerjev je potrebno določiti tudi strukture odločanja znotraj partnerstva, ki segajo ob neformalnega konsenza do formalnih procesov odločanja (Malena 2004, 46).

Sočasno s povečano participacijo partnerjev postane vse bolj pomembno tudi vprašanje njihove odgovornosti. Ni samo pomembno, komu so partnerji odgovorni, temveč tudi za kakšno vrsto odgovornosti gre – za notranjo odgovornost (odgovornost notranjim organom), profesionalno odgovornost (profesionalni kodi), odgovornost ugleda (dobro ime), demokratično odgovornost (v primeru državnih akterjev). Da pa bi lahko vzpostavili znotraj partnerstva sistem participacije in odgovornosti, je potrebno zagotoviti transparentnost in odprto komunikacijo med partnerji (Malena 2004, 47-49).

Nadalje lahko partnerstvo od drugih načinov sodelovanja ločimo tudi na podlagi naslednjih vprašanj:

1. Koliko vpliva ima partner na sprejemanje odločitev:

- je prepoznan in cenjen kot partner?
- enakopravno sodeluje pri odločanju?

2. Kako vključujoče je partnerstvo:

- so različni interesi dovolj prepoznani?
- ali se politika enakih možnosti dejansko izvaja?

3. Kako dobra je komunikacija:

- je komunikacija obojestranska?
- so programi in postopki izvajanja projektov dovolj jasni in dostopni?

4. Ali partnerstvo razvija zmogljivosti:

- ali dobijo deležniki sodelovanje plačano oziroma je sodelovanje motivirano na drug način?
- ali v okviru partnerstva obstajajo možnosti za razvoj znanja in veščin? (Vključujoče lokalno partnerstvo 2006, 2)

Ob tem je potrebno poudariti še eno značilnost partnerstva in sicer, da se partnerstvo ne oblikuje samo z namenom sprejemanja odločitev, ampak tudi za komunikacijo, izmenjavo informacij in vpliva v procesu priprave odločitev. Partnerstva so lahko oblikovana z različno stopnjo formalizacije in institucionalizacije. Glavno lepilo, ki partnerje drži skupaj, je njihov skupni interes.

3.1.1. Opredelitev javnega partnerstva

Opredelitve javnega partnerstva lahko ločimo glede na to, kako širok je nabor partnerjev, ki v partnerstvu sodelujejo. V ožjem smislu je javno partnerstvo tisto, v katerem oba oziroma vsi partnerji prihajajo iz javnega sektorja (Kitchen 2003). Podobno Hall javno partnerstvo opredeli kot vsakršno sodelovanje med dvema ali večimi javnimi organi znotraj ene države (Hall in drugi 2005, 5). Takšno pojmovanje se najpogosteje uporablja v severni Ameriki in Evropi.

V širšem smislu pa je javno partnerstvo na lokalni ravni definirano kot partnerstvo med občinsko upravo in še enim javnim organom oz. javno organizacijo (npr. nevladno

organizacijo), pri čemer je cilj vseh strani bolj uspešna in učinkovita servisna dejavnost, nobena od strani pa pri tem ne išče dobička.

Širše razumevanje javnega partnerstva torej vključuje tudi partnerstva med javno oblastjo na vseh ravneh ter različnimi deli oziroma člani širše javnosti, predvsem so tu mišljeni nevladne organizacije, lokalne skupnosti in sindikati. Poleg tega imajo lahko javna partnerstva tudi mednarodno dimenzijo. Gre za t.i. razvojna partnerstva, kjer bogatejša in bolj razvita država pomaga pri razvoju slabše razvite države, ali čezmejna partnerstva, ki vsebujejo tudi mednarodna združenja oblasti (Hall in drugi 2005, 5).

Na tem mestu je potrebno tudi poudariti, da je glavna razlika med javnim in zasebnim partnerstvom odsotnost komponente dobička (Kitchen 2003; glej McQuaid 2000).

3.1.2. Tipologija javnih partnerstev

Kot smo že omenili, zajema pojem partnerstva zelo širok spekter sodelovanja, zato različni avtorji javna partnerstva razvrščajo v tipologije glede na različne spremenljivke. Kitchen (2003) tako razločuje med tremi vrstami partnerstva:

- partnerstvo med občinsko oblastjo in vlado;
- partnerstvo med vlado in nevladnimi organizacijami;
- partnerstvo med vladnimi partnerji.

V skladu z nekoliko drugačno Hallovo tipologijo lahko javna partnerstva razvrščamo po dveh spremenljivkah: glede na a) različne tipe vključenih partnerjev in b) glede na cilje partnerstva.

a) Najpogosteje se javna partnerstva vzpostavijo med dvema ali večimi enakovrstnimi javnimi oblastmi. Tako so v Evropi najpogostejša partnerstva med lokalnimi oblastmi, ki sodelujejo predvsem na področjih zagotavljanja javnih storitev (npr. oskrbe z vodo in energijo).

Običajna so tudi partnerstva med javnimi oblastmi na različnih ravneh. Centralna oziroma zvezna vlada lahko na ta način nudi strokovno ali finančno pomoč pri izvajanju aktivnosti lokalne oblasti (Hall in drugi 2005, 6). Takšen tip partnerstva so zagovarjale številne oblasti kot način omogočanja lažjega zadolževanja lokalnih oblasti v državah v razvoju (Fitch v Hall in drugi 2005, 6).

Partnerstva med (lokalnimi) oblastmi ter nevladnimi organizacijami in sindikati se vzpostavijo takrat, kadar ima lokalna vlada pomembno vlogo pri vodenju javnih storitev in razdelitvi javnih dobrin (Hall in drugi 2005, 7).

Na mednarodni ravni poznamo t.i. razvojna partnerstva, pri katerem gre za sodelovanje med oblastmi v bolj razvitih državah in oblastmi v manj razvitih, revnejših državah. Prve na ta način spodbujajo razvoj slednjih. Ta vrsta sodelovanja izvira iz poskusov po 2. svetovni vojni, da bi vzpostavili mednarodne kulturne vezi.

Med mednarodna javna partnerstva prištevamo tudi pobratena mesta oz. druge stopnje oblasti, ki temeljijo na skupnih interesih vključenih oblasti.

V EU je posebna pozornost namenjena tudi čezmejnemu sodelovanju med sosednjimi državami, ki temelji na vertikalnih in horizontalnih javnopolitičnih mrežah. Ustanovljeni so bili tudi posebni skladi in skupine, ki podpirajo to vrsto partnerstva, npr. Evropske čezmejne regije, ustanovljene na ravni EU (Hall in drugi 2005, 7-8).

Tabela 3.3: Tipologija javnih partnerstev glede na tip partnerstva

Tip partnerstva	Podtip partnerstva
Javna oblast – javna oblast	Med mesti
	Vlada - mesto
Državna oblast – lokalna oblast	Državna oblast – lokalna oblast
	Državna oblast – nevladna organizacija
	Državna oblast - sindikat
Razvojno partnerstvo	Oblasti v razviti in nerazviti državi
Mednarodna partnerstva	Oblasti v različnih državah
	Oblasti v sosednjih državah

Vir: Hall in drugi 2005, 6.

b) Cilji javnih partnerstev so lahko zelo različni: od širših političnih ciljev, do zagotavljanja javnih storitev in uveljavljanja zasebnih interesov.

Najpogostejši cilj javnih partnerstev je doseganje večje učinkovitosti, predvsem izboljšanje obsega javnih storitev, lažji dostop do njih in zagotavljanje večje enakosti pri delitvi javnih storitev. Naslednji cilj javnih partnerstev je krepitev usposobljenosti, kjer gre za usposabljanje zaposlenih v javni upravi ali pa vzpostavljanje novih institucij. Ta cilj pogosto zasledujejo mednarodna partnerstva. Med političnimi cilji je najpogostejša obramba javnega sektorja pred privatizacijo in sicer na dva načina: z izboljšanjem storitev znotraj javnega sektorja ali z razvojem storitev, ki bi spodbujale javno sodelovanje in odgovornost (Hall in drugi 2005, 8). Sodelovanje prek različnih oblik javnih partnerstev poteka tudi kot proces koncertacije, ki

poskuša ubraniti socialnodemokratski model javnega servisa, še posebej v državah, kjer ta model postaja ogrožen (Hall in drugi 2005, 11). Spodbujanje participacije in odgovornosti preko partnerskega sodelovanja poteka predvsem z vključevanjem širše javnosti v partnerstvo, s čimer le-to dobiva bolj demokratično dimenzijo (za razliko od javno-zasebnega partnerstva, ki javnosti ne vključuje) (Oppenheim in McGregor v Hall 2006, 11).

Tabela 3.4: Tipologija javnih partnerstev glede na cilje

Tip partnerstva	Podtip partnerstva
Učinkovitost in uspešnost javnih storitev	Izboljšanje učinkovitosti pri zagotavljanju javnih storitev.
	Izboljšanje dosega in dostopa do storitev.
	Pospeševanje enakosti pri zagotavljanju storitev.
Razvijanje usposobljenosti in človeških virov	
Obramba proti privatizaciji	
Odgovornost in participacija	Vključitev civilnodružbenih organizacij in sindikatov v zagotavljanje storitev.
	Izboljšanje transparentnosti in odgovornosti pri zagotavljanju storitev.
Drugi cilji	Pospešitev javno-privatnih partnerstev

Vir: Hall in drugi 2005, 9.

3.1.3. Prednosti in pomanjkljivosti partnerstva

Da pa se akterji sploh odločijo za sodelovanje v partnerstvu, morajo v takšnem načinu sodelovanja videti določene prednosti. V nadaljevanju bomo tako opredelili ključne prednosti in pomanjkljivosti, s katerimi se soočajo partnerji, ki se povežejo v partnerstvo.

3.1.3.1. Prednosti partnerstva

Akterji se povežejo v partnerstvo takrat, kadar zastavljenega cilja ne zmorejo doseči sami, ampak samo v povezavi z drugimi akterji (Malena 2004, 5). Kljub sodelovanju ohranijo svojo avtonomijo, hkrati pa so deležni še drugih ugodnosti, ki jih lahko združimo v tri skupine:

a) Dostopnost virov

Ekonomski, družbeni in okoljski problemi sodobne družbe so tako kompleksni in medsebojno povezani, da zahtevajo sočasno ukrepanje različnih akterjev, saj se je le tako mogoče spoprijeti z vzroki obstoječih problemov. Na ta način se omogoča združevanje virov in posledično izpeljavo večjih projektov, ki bi sicer za posameznega akterja predstavljali preveliko breme. V partnerstvu se združijo tudi različni tipi virov, npr. različno strokovno znanje, ki sicer niso vsem dostopni (McQuaid 2000, 19-20).

Nezanemarljivo je tudi dejstvo, da partnerstvo omogoča vključenim partnerjem dostop do znanja, idej in pogledov širokega kroga ljudi, prav tako pa si partnerji na poti do cilja delijo ideje in sredstva (Vključujoče lokalno partnerstvo 2006, 2-3).

b) Učinkovitost in uspešnost

Organizacije, povezane v partnerstvo, lahko povečajo svojo učinkovitost predvsem z izboljšanjem koordinacije med in znotraj organizacije, s čimer dosežejo večjo skladnost med posameznimi deli organizacije in se izognejo podvajanju dela. Na ta način je mogoče tako izboljšati rezultat kot zmanjšati stroške za njegovo doseganje. Prav tako lahko ljudje lažje prepoznajo ustrezno (javno) institucijo, če le-te nastopajo skupaj oziroma pod skupnim okvirjem. Predvsem v lokalnem okolju pa so partnerstva z razvojnega vidika pomembna tudi pri izgradnji večjih zmožnosti in zaupanja ter pri zmanjševanju tveganja, s čimer pripomorejo k dolgoročni učinkovitosti (McQuaid 2000, 20-21, glej Vključujoče lokalno partnerstvo 2006, 2-3).

c) Legitimnost

Partnerstvo omogoča večjo legitimnost takrat, ko neposredno vključuje partnerje z nižje (npr. regionalne, lokalne) ravni in se ne zanaša na reprezentativnost izvoljene oblasti (McQuaid 2000, 21). Legitimno partnerstvo spodbuja vključenost in enakost partnerjev, participativni model sodelovanja, spodbude od spodaj navzgor, odgovornost partnerjev, ipd. Seveda pa lahko o večji legitimnosti partnerstva govorimo le v primeru, če ti procesi potekajo odprto in transparentno (Malena 2004, 6). Priložnost partnerstva po doseganju večje legitimnosti je tudi v njegovi zmožnosti, da dostopa do širokega občinstva, s čimer lahko doseže širok konsenz glede svoje dejavnosti in odločitev (Vključujoče lokalno partnerstvo 2006, 2-3).

Poleg naštetega lahko med glavne prednosti partnerstva štejemo še fleksibilnost, usmerjenost k rezultatom ter zmožnost upravljanja z zapletenimi problemi.

3.1.3.2. Pomanjkljivosti partnerstva

Po drugi strani ima delovanje znotraj partnerstva tudi svoje pomanjkljivosti. Ključni vzrok neuspeha partnerstva so nejasno zastavljeni cilji. Partnerstvo ogroža tudi pomanjkanje odgovornosti oziroma situacija, v kateri nihče izmed partnerjev ne želi prevzeti odgovornosti za opravljeno delo. Prav tako negativno vpliva pomanjkanje virov (človeških, finančnih), neenakomerna porazdelitev moči med partnerji, pomanjkanje koordinacije med programi... (McQuaid 2000, 22-24; Malena 2004, 5-6). Delo pogosto otežuje tudi krhkost in kratkotrajnost partnerstva ter njegova nestabilnost in nenehno vstopanje ter izstopanje partnerjev.

Kot smo že omenili, je velik problem partnerstva tudi reprezentativnost partnerjev. Če le-ta ni dosežena, je posledično vprašljiva tudi legitimnost odločitev celotnega partnerstva, saj sprejete odločitve lahko služijo potrebam določene skupine državljanov.

Če smo ugotovili, da sodelovanje med uporabniki javnih storitev in zaposlenimi v upravi zaradi povratnih informacij lahko poveča učinkovitost slednjih, pa je učinek lahko tudi nasproten, predvsem v primeru, ko sodelovanje in dialog med skupinama nista ustrezno pripravljena (Hjortdal in Schou 1996, 105).

3.2. Demokratična dimenzija partnerstva

Ker pa danes ni pomembno samo kakšne odločitve se sprejemajo, temveč predvsem kako se sprejemajo, bomo naslednje poglavje namenili demokratičnemu učinku partnerstva. Pojem demokracije je preobsežen, da bi se mu v danih okoliščinah lahko podrobno posvetili, zato bomo izpostavili predvsem dva elementa demokratične dimenzije, in sicer legitimnost ter demokratičnost odnosov med partnerji.

Verjetno najbolj znana definicija demokracije je Dahlova, ki opredeljuje naslednja temeljna zagotovila demokracije (Dahl 1989, 221-222): razpršena oblast, svobodne volitve, participacija državljanov, dajanje predlogov s strani državljanov, spoštovanje in izvajanje legitimno izražene večinske volje, alternativni viri informacij, svoboda izražanja, možnost svobodnega združevanja. Tudi druge klasične opredelitve demokracije poudarjajo vlogo legitimnosti, ki ji jo podeljujejo državljanji. Demokracija namreč pripada ljudstvu in jo je treba tudi uporabiti za ljudstvo (Della Porta 2003, 34).

Večina današnjih demokracij je predstavniških in so osnovane na modelu vladanja, ki izvoljene predstavnike obvezuje, da bodo v okviru zakonov zastopali in predstavljali interese državljanov. Gre torej za ujemanje med političnimi odločitvami na eni in željami prebivalstva na drugi strani.

3.2.1. Legitimnost

Pri proučevanju novih oblik vladanja pogosto naletimo na vprašanje legitimnosti. Mnogi avtorji trdijo, da nove oblike vladanja kot so omrežja in partnerstva, omogočajo izdelavo boljših politik in so zato posledično boljša oblika oblikovanja politik v primerjavi s tradicionalnimi oblikami.

Trdimo torej lahko, da je ena izmed prednosti partnerstva tudi ta, da so odločitve, sprejete znotraj partnerstva, videne kot bolj legitimne od tistih, ki so sprejete v ozkem krogu odločevalcev. Seveda ni vsaka odločitev, sprejeta znotraj partnerstva avtomatično bolj legitimna. Odločitve partnerstva so legitimne takrat, kadar je postopek sprejemanja odločitev transparenten in odprt za vse zainteresirane partnerje.

In kaj sploh je legitimnost? Klausen in Sweeting (v Hanssen in Klausen 2007, 49) legitimnost opredelita kot podporo in odobravanje političnega sistema s strani ljudi, ki jih odločitve tega sistema zavezujejo, Bouckaertova definicija legitimnosti pa zajema stopnjo sprejemanja oblasti s strani tistih, ki so tej oblasti podrejeni (Bouckaert 1993, 146).

Kenis in Raab razločujeta med legitimnostjo vnosa in legitimnostjo iznosa⁹. V prvem primeru gre za vladavino ljudi, ki jih je zagotovljena enakost pri participaciji pri političnih odločitvah, posledično pa sprejete odločitve odslkavajo voljo ljudi. Iznos legitimacije pomeni vladavino za ljudi in je odvisna od stopnje, do katere državljanji dosežejo svoje cilje oziroma kako uspešno so rešeni njihovi problemi (Kenis in Raab 2003, 7-8).

Podobno delitev najdemo tudi pri Scharpfu (v Hanssen in Klausen 2007, 49). Le-ta loči dve vrsti legitimnosti in sicer legitimnost, osnovano na vnosih ter legitimnost osnovano na rezultatih¹⁰. Pri prvi izvira legitimnost iz možnosti politične izbire članov politične skupnosti, katerim je torej dana možnost participacije in s tem vplivanja na odločitve. Na drugi strani je legitimnost političnega sistema dosežena tako, da v zadostni meri zagotavlja in izpolnjuje

⁹ Ang.: input legitimacy, output legitimacy

¹⁰ Ang. input-based legitimation, output-based legitimation

želje in potrebe skupnosti. V tem primeru je participacija videna le kot instrument za doseganje zgornjega cilja.

Hans in Heinelt (v Hanssen in Klausen 2007, 49) sta tema dvema dodala še tretjo vrsto legitimnosti, ki označuje transparenten proces političnega odločanja, kjer so odločevalci jasno prepoznani in odgovorni pred javnostjo za svoje odločitve.

In kako lahko partnerstvo pripomore k večji legitimnosti demokratičnega odločanja? Predvsem z vključevanjem širokega kroga partnerjev za doseganje večje politične integracije in posledično večjo dovezetnostjo za želje in potrebe ljudi. V tem smislu lahko partnerstvo služi za izboljšanje stika med javno politiko in potrebami ljudi (ibid.).

3.2.2. Demokratičnost odnosov

Prav tako pomembno je vprašanje demokratičnosti odnosov med sodelujočimi partnerji - demokratičnost teh odnosov namreč ni vnaprej zagotovljena. Predvsem demokratičnost ogrožajo zaprtost partnerstva ter pomanjkanje odgovornosti vpletenih partnerjev (Sørensen in Torfing 2005, 211).

V nadaljevanju tako navajamo kriterije za preverjanje demokratičnosti odnosov znotraj javnopolitičnega procesa, kot jih je opredelil O'Toole (v Bukowski 2004, 278). Omenjeni kriteriji temeljijo na klasičnih racionalno-legalnih standardih demokracije.

Kriterij 1: Transparentnost in ustreznost javnopolitičnega procesa in rezultatov

Gre za vprašanje, ali so vsi zainteresirani partnerji seznanjeni s procesnimi operacijami ter kako in zakaj so sprejete določene odločitve? Ali so dokumenti o problemu dostopni javnosti skozi ves javnopolitični proces? Ali je jasno, kateri partnerji so odgovorni za odločanje v posameznih fazah javnopolitičnega procesa?

Kriterij 2: Dostop

Ali imajo vsi zainteresirani partnerji možnost prispevati svoj vnos (input) v javnopolitični proces? Ali je enak dostop zagotovljen vsem stranem? Ali so posamezni vnosi aktivno iskani?

Kriterij 3: Odzivnost

Kakšen je odziv odločevalcev na vnose partnerjev? Ali končna odločitev odseva omenjene vnose?

Kriterij 4: Avtoritativnost

Ali javna oblast zagotavlja jasno vodenje politik v smislu oblikovanja jasnih prioriteta in zavedanja njihovih posledic? Ali so odločitve oblikovane inkrementalno?

Kriterij 5: Reprezentativnost in zmožnost izgradnje konsenza

Ali so različna stališča predstavljena v javnopolitičnem procesu (tudi v fazi izvajanja)? Ali se nekaterim interesom daje večji poudarek kot drugim? Ali se v procesu odvijata trgovanje in izmenjava? Ali končni rezultat odseva preference samo enega partnerja ali odseva konsenz med različnimi stališči?

Če partnerjem v večji meri uspe izpolniti zgoraj navedene kriterije, potem lahko govorimo o partnerstvu kot o nekakšnem ravnotežnem elementu med javnostjo in politično elito oziroma predstavlja partnerstvo povezavo med reprezentativno demokracijo, ki deluje od zgoraj navzdol, in neodvisno/ avtonomno demokracijo¹¹. Partnerstvo se lahko vzpostavi tudi kot komunikacijski most med različnimi javnostmi in s svojo usmerjenostjo k rezultatom izboljša zmožnost reševanja problemov v javnih institucijah. Posledično neizpolnitev zgoraj navedenih kriterijev lahko vodi k pomanjkanju transparentnosti javnopolitičnega procesa ter k fragmentaciji procesa vladanja (Sørensen in Torfing 2005, 228).

3.3. Uspešnost partnerstva

Kot smo omenili, se akterji povezujejo v partnerstvo zato, da bo dosegli cilje, ki jih sami sicer ne bi mogli doseči. Gre torej za zasledovanje uspešnosti delovanja, ki pa je mogoča samo ob sodelovanju z drugimi akterji in pod določenimi pogoji. V nadaljevanju bomo tako najprej opredelili kaj uspešnost sploh je, nato pa bomo skušali izluščiti tiste elemente partnerstva, ki so pomembni za doseganje njegove uspešnosti.

Če se omejimo na uspešnost v javnem sektorju, saj navsezadnje govorimo o javnem partnerstvu, potem dobiček ne more biti glavno merilo uspešnosti, kot to lahko velja za organizacije zasebnega sektorja. Tako lahko uspešnost v javnem sektorju opredelimo kot funkcijo doseganja ciljev. Zanima nas torej ali združba (v našem primeru partnerstvo) udejanja svoje poslanstvo, ki je razlog za njen obstoj, ali dela prav. Vsaka združba ima namreč cilj delovanja, doseganje katerega pomeni uspešnost (Rozman v Andoljšek in Seljak

¹¹ Self-governing democracy (ang.)

2005, 57-60; glej Žurga 2000). Uspešnost lahko torej definiramo kot stopnjo, do katere organizacija realizira zastavljene cilje (Kramberger in drugi 2004, 80). Podobno tudi Lipičnik (1998: 420) definira uspešnost kot rezultat v primerjavi s cilji, kar pomeni, da je uspeh organizacije vezan na cilje, ki si jih organizacija postavi in rezultate, ki jih pri zasledovanju zastavljenih ciljev doseže.

Predvsem je uspešnost usmerjena v kompleksne, celovite cilje organizacije, kamor poleg ekonomskih ciljev prištevamo tudi socialne cilje, odnose v organizaciji ter odnose organizacije z okoljem (Kramberger in drugi 2004, 80).

Za uspešnost partnerstva mora biti izpolnjenih kar nekaj pogojev. Kot ključne elemente uspešnega partnerstva lahko izpostavimo naslednje:

- primerna in stabilna zakonodaja;
- soglasje o potrebnosti partnerstva;
- soglasje o namenu partnerstva;
- soglasje o načelih sodelovanja;
- razvoj skupne vizije o dosežkih;
- jasni cilji in realen načrt njihove uresničitve na obeh straneh;
- oblikovanje glavnih interesov in ciljev v jasnem in odprtem postopku;
- spoštovanje in zaupanje med partnerji;
- voditelj partnerstva je oseba, ki mu ostali zaupajo in ga sami izberejo;
- fleksibilnosti pri delu;
- dobra komunikacija med partnerji ter takojšnje medsebojno obveščanje o zapletih in sprotno reševanje sporov;
- učinkovit organizacijski menedžment (Ferčič 2006, 61; Vključujoče lokalno partnerstvo 2006, 3).

Če na kratko povzamemo, za uspešno partnerstvo je potrebno soglasje vseh sodelujočih o namenu partnerstva ter načinu medsebojnega sodelovanja. Že na začetku je potrebno doreči skupne cilje, ki bodo v interesu vseh vpletenih. Partnerstvo bo uspelo le, če bo partnerjem uspelo preseči notranje nezaupanje in obvladovati pojavljajoče se konflikte med interesi. Zato ima velik pomen dobra komunikacija med partnerji, ki omogoča sprotno reševanje sporov. Pomembno vlogo pa ima tudi vodstvo, ki mora partnerstvo voditi dosledno in učinkovito.

3.4. Pravna ureditev partnerstva v Sloveniji

V slovenski zakonodaji javno partnerstvo ni nikjer eksplicitno omenjeno oziroma definirano, lahko pa na različnih področjih zasledimo posamezne elemente javnega partnerstva. Gre predvsem za načelna določila oziroma člene o spodbujanju sodelovanju med oblastmi, skupno reševanje problemov, ipd.

Konec leta 2006 je bil sicer v Državnem zboru sprejet zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, Ur. l. RS 127/2006), ki ureja postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva. Zakon je bil sprejet predvsem z namenom omogočiti in pospešiti zasebna vlaganja v projekte, ki so v javnem interesu, zagotoviti gospodarno in učinkovito izvajanje javnih služb ter graditi javno dobro.

Kot rečeno, podobnega zakona, ki bi jasno opredeljeval javno partnerstvo, v Sloveniji ni. Kljub temu so nekatera področja normativno urejena tako, da se spodbuja sodelovanje med posameznimi oblastmi z namenom doseganja skupnega cilja.

V nadaljevanju tako navajamo nekaj primerov, kjer zakonodajalec skuša spodbuditi sodelovanje. Glede na tematiko naloge so primeri vzeti predvsem s področja okoljske politike in lokalne samouprave.

- Zakon o ohranjanju narave (ZON-UPB2, Ur. l. RS 96/2004) v 7. členu nalaga državi, lokalnim skupnostim in drugim osebam javnega prava, da so pri izvajanju nalog iz svoje pristojnosti dolžne upoštevati načela, cilje in ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot ter pri tem medsebojno sodelovati.
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1-UPB1, Ur. l. RS 39/2006) v 6. členu omenja načelo sodelovanja ter spodbuja državo in občine, da pri sprejemanju politik, strategij, programov, planov, načrtov in splošnih pravnih aktov, ki se nanašajo na varstvo okolja, omogočajo sodelovanje povzročiteljev obremenitve, izvajalk ali izvajalcev javnih služb varstva okolja in drugih oseb, ki opravljajo dejavnosti varstvo okolja, in javnosti.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, Ur. l. RS 94/2007) v 49.a členu občinam dovoljuje ustanavljanje skupnih organov občinske uprave, obenem pa jih s 26. členom Zakona o financiranju občin (ZFO-1, Ur. l. RS 123/2006) poskuša še dodatno finančno

stimulirati, saj država organom občinske oblasti, ki jih skupaj ustanovita dve ali več občin, namenja dodatna finančna sredstva.

- Partnerstvo je eden izmed temeljnih načel spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. V svojem 4. členu Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1, Ur. l. RS 93/2005) opredeljuje partnerstvo med državo, občinami, javnim in zasebnim sektorjem kot bistveno pri določanju in uresničevanju razvojnih ciljev.
- Močno tradicijo ima v Sloveniji tudi socialno partnerstvo, ki ga v 26. členu omenja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB 3, Ur.l. RS 63/2007) in ureja delovna razmerja v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Sicer je ključni organ socialnega partnerstva v Sloveniji ekonomsko-socialni svet, ki ga sestavljajo predstavniki delodajalcev, sindikatov ter vlade in deluje z namenom obravnave vprašanj in ukrepov, ki se nanašajo na ekonomsko in socialno politiko.

3.5. Partnerstvo v skupnih evropskih politikah

Načelo partnerstva je pomembno tudi v okviru skupnih evropskih politik, še posebej je uveljavljeno znotraj evropske regionalne in kohezijske politike.

Evropska regionalna politika je več kot samo pozitivna politika redistribucije finančnih virov. Njen osnovni namen je zmanjševanje regionalnih ekonomskih, socialnih in razvojnih razlik na nekem omejenem geografskem prostoru (Lajh 2006, 233). Preko različnih instrumentov in programov (npr. Kohezijski sklad, Strukturni skladi, Interreg, Urban) EU spodbuja skladen regionalni razvoj in večjo zaposlenost, eden ključnih instrumentov za doseg te ciljev pa je tudi partnerstvo.

Načelo partnerstva je bilo formalno uvedeno z reformo kohezijske politike leta 1988 in je sprva vključevalo državne, regionalne in lokalne partnerje, z nadaljnjimi reformami v letih 1993 in 1999 pa se je razširilo in zajelo tudi socialne ter civilnodružbene partnerje (Schultze 2004).

Partnerstvo na področju regionalnega razvoja pomeni, da se aktivnosti pripravijo v tesnem sodelovanju med Evropsko komisijo, državo članico ter oblastmi in organi, ki jih določi država članica – predvsem so to lokalne in regionalne oblasti, ekonomski in socialni partnerji ter drugi pristojni organi. Države so torej same odgovorne, da zagotovijo udeležbo vseh relevantnih partnerjev (Lajh 2006, 237). Le-ti naj bi sodelovali pri vseh fazah priprave

programov oziroma projektov, sodelovanje pa sega od posvetovanja do dejanskega odločanja pri pripravi programov. S strani lokalnih in regionalnih oblasti je načelo partnerstva lahko problematično, saj partnerstvo ni obvezujoče, ampak je odvisno od volje nacionalnih vlad (Schultze 2004).

4. ANALIZA RAZISKOVANEGA PARTNERSTVA

Kot smo že omenili na samem začetku naloge, so sodobni družbeni problemi tako kompleksni, da jih ni možno reševati znotraj ene same politične institucije, predvsem zaradi omejenih človeških, finančnih in drugih virov. Za okoljske probleme še posebno drži, da ne upoštevajo umetnih, politično postavljenih mej med mesti, občinami ali državami in zato vplivajo na življenje ljudi na različnih območjih. Problemi okolja so problemi družbe in so glede na obseg vpliva ter učinke globalni. Prav zato ohranjanje narave ne more biti partikularni interes posameznikov, ampak je za uspešno reševanje okoljskih problemov potrebno neke vrste sodelovanje vseh tistih, ki jih ti problemi zadevajo. Kot smo prikazali v 3. poglavju, lahko sodelovanje med akterji poteka na različne načine in na različnih stopnjah, odvisno seveda od namena in ciljev, ki jih akterji želijo doseči.

Kako omenjeno sodelovanje izgleda v praksi, bomo podrobneje raziskali na primeru oblikovanja in sprejemanja okoljskega programa v MOL. Pri samem projektu sicer ni šlo za ukvarjanje s konkretnimi okoljskimi težavami, ampak so sodelujoči oblikovali ključne strateške cilje na področju okoljske politike, ki jih je potrebno čim prej doseči, če seveda želimo prebivalcem zagotoviti zdravo in varno okolje za bivanje.

V nadaljevanju bomo tako natančno raziskali, kako je potekalo sodelovanje v javnopolitičnem procesu oblikovanja OPVO v Ljubljani. Pri poteku raziskovanja bomo sledili zastavljenim hipotezam in izbranim indikatorjem ter tako prišli do končnih ugotovitev. Pri preverjanju hipotez smo se močno opirali na informacije, ki smo jih dobili prek intervjujev s sodelujočimi akterji pri pripravi programa ter na različno dokumentacijo, ki je nastajala tekom oblikovanja programa. Tako smo opravili celotne ali delne intervjuje s predstavnico Oddelka za varstvo okolja, predstavnikoma četrtnih skupnosti Jarše in Center (v nadaljevanju ČS), predstavnico podjetja termoelektrarna toplarna Ljubljana (v nadaljevanju TE-TOL), predstavnico javnega podjetja Vodovod – Kanalizacija (v nadaljevanju VO-KA) ter predstavniki treh društev oziroma nevladnih organizacij, in sicer Focus, Zveza ekoloških gibanj Slovenije (v nadaljevanju ZEG) ter Društvo za okolje, družbo, naravo in zdravje Slovenije (v nadaljevanju DODNZS). Omeniti moramo še metodološko pomanjkljivost. Odzivnost sodelujočih na naša vprašanja je bila pod pričakovanji, tako da mnenja določenega dela sodelujočih kljub prošnji nismo mogli pridobiti.

4.1. Okoljska politika

Okoljevarstvena politika zajema celotno smernic in ukrepov za varovanje, ohranjanje okolja, njegove kakovosti in izvajanje okoljske politike, katere vodilo so Nacionalni program varstva okolja, strategije razvoja posameznih področij, okoljska politika EU in s tem usklajena zakonodaja (Lah 2002, 135).

Glavna cilja okoljske politike sta predvsem dva - zaščita narave in zaščita ljudi, vendar pa je okoljska politika posamezne države usmerjena mnogo širše. Danes se še posebej poudarja trajnostni razvoj ter usklajevanje okoljske, ekonomske in socialne politike. V tej smeri je naravnani tudi ključni strateški dokument na področju varstva okolja v Sloveniji, t. j. Nacionalni program varstva okolja (v nadaljevanju NPVO), ki opredeljuje ukrepe in cilje v okviru štirih ključnih področjih. Ključna načela NPVO so sledeča (Rezolucija o NPVO 2005-2012 2005):

- Priprava nove zakonodaje na področju varstva okolja ter dosledno izvajanje obstoječe zakonodaje;
- Trajnostna raba naravnih virov;
- Vključevanje zahtev varstva okolja pri načrtovanju prostorskega razvoja;
- Uporaba okolju manj škodljivih tehnologij;
- Spodbujanje trajnostne proizvodnje in potrošnje;
- Sanacija degradiranih območij;
- Dialog z vsemi zainteresiranimi in sodelovanje javnosti.

Za obravnavano tematiko je zanimivo predvsem zadnje načelo. Program uveljavlja načelo javnosti na najširši možni način, ki se kaže predvsem v pravici javnosti do dostopa do okoljskih podatkov, udeležbe v postopkih odločanja, povezanih s posegi v okolje in dostopa do sodne pravice. Prav tako NPVO poudarja izboljšanje sodelovanja in partnerstva med različnimi družbenimi skupinami in nevladnimi organizacijami ter pospeševanje boljšega razumevanja med evropskimi državami.

4.2. Občinski program varstva okolja

Občinski program varstva okolja (OPVO) je programski dokument, ki nastane z načrtovanjem. Njegova priprava je proces, ki aktivira vse akterje na področju varstva okolja, celotno občinsko upravo in javnost.

Bistvo OPVO je, da izhaja iz stanja okolja v lokalni skupnosti, določa prednostna pereča vprašanja, strateške in okoljske cilje ter ukrepe in projekte, potrebne za doseganje teh ciljev. Je trajnostno naravnano in služi kot temeljna podlaga prostorskega, gospodarskega in družbenega razvoja občine. Ob pripravi OPVO se občine povezujejo s ključnimi akterji na področju varstva okolja in s sosednjimi občinami ter iščejo možnosti za pridobivanje različnih finančnih virov. Sodelovanje javnosti je izrazito pri pripravi in izvedbi programa. Najpomembnejše pa je, da sta priprava in izvedba OPVO nenehni proces (Burja 2007, 5).

OPVO torej predstavlja nekakšen okvir neprekinjenega procesa načrtovanja okoljskih dejavnosti na ravni lokalne skupnosti. Program vzpostavlja sistem letnega spreminjanja in poročanja ter prilagajanja programa vsake štiri leta.

Podobne programe poznajo tudi drugod po Evropi. V Belgiji, na Danskem in Madžarskem se podobno kot v Sloveniji programi varstva okolja pripravljajo tudi na lokalni ravni, na Nizozemskem so ti programi prostovoljni. Ponekod mesta pripravijo splošne razvojne načrte, ki med drugim vsebujejo tudi okoljski vidik (npr. na Irskem in Švedskem). V državah, kjer obstaja močna regionalna raven, se okoljski programi pripravljajo in izvajajo prvenstveno na tej ravni (OPVO – delavnice z MO Slovenije 2005).

4.3. Pravna podlaga za pripravo OPVO

Glavna osnova za pripravo OPVO je Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju poglavja Zakon), ki v 38. členu določa, da mora mestna občina za svoje območje sprejeti program varstva okolja in operativne programe, ki ne smejo biti v nasprotju z nacionalnim programom varstva okolja. 106. člen Zakona tudi nalaga mestnim občinam, da najmanj vsaka štiri leta pripravijo poročilo o stanju okolja za svoje območje. Prav tako 26. člen Zakona nalaga občinam, da morajo pri pripravi OPVO omogočiti vpogled javnosti v osnutek programa in zagotoviti njegovo javno predstavitev.

Med pomembnejšimi mednarodnimi dokumenti, ki od lokalnih skupnosti pričakujejo aktivno odzivanje na okoljske probleme in pripravo okoljskih načrtov, lahko omenimo Tematsko strategijo za urbano območje, Aalborško listino in Strategijo Evropske unije za trajnostni razvoj.

Tematska strategija za urbano okolje je bila sprejeta leta 2006 z namenom prispevati k boljšemu izvajanju obstoječih okoljskih politik in zakonodaje na lokalni ravni ob hkratnem podpiranju in spodbujanju lokalnih organov k sprejetju celovitejšega pristopa do urbanega upravljanja.

Aalborška listina zavezuje mesta – podpisnice, da vsem prebivalcem zagotavljajo kakovostno življenje in jim omogočajo sodelovanje na vseh področjih urbanega življenja (Burja 2007, 9). Strategija Evropske unije za trajnostni razvoj iz leta 2006 izpostavlja sedem ključnih področij, v okviru katerih so potrebna ukrepanja, in sicer trajnostni promet, javno zdravje, trajnostno potrošnja in proizvodnja ter druga področja.

4.4. Proces oblikovanja občinskega programa varstva okolja

Proces oblikovanja in izvajanja OPVO lahko razdelimo v pet faz:

- predpriprave;
- sodelovanje javnosti;
- izdelava osnutka OPVO;
- javna obravnava in sprejem;
- izvajanje.

Glede na tematiko naloge se bomo pri raziskovanju osredotočili na osrednje tri faze oblikovanja OPVO, kjer je tudi sodelovanje med MOL in različnimi javnostmi najbolj izrazito.

4.4.1. Sodelovanje

OPVO, oblikovan brez partnerskega vključevanja pomembnih skupin javnosti, ima le malo možnosti za izvedbo.

Kot ključne prepoznane prednosti, ki jih prinaša sodelovanje javnosti v postopku priprave OPVO, Burja (2007, 15-16) navaja:

- preglednost postopkov;
- boljša informiranost o varstvu okolja;
- pridobivanje dodatnih argumentov, stališč in informacij, ki jih prinašajo udeleženci v procesu, kar prispeva k večji kakovosti sprejetega dokumenta;
- zagotavlja mehanizem za upravljanje z dejanskimi in možnimi družbenimi trenji;
- večja podpora izvajanju programa.

Sodelovanje javnosti v procesu priprave OPVO poteka na podlagi načrta sodelovanja javnosti, ki določa cilje sodelovanja, interesne skupine, stopnje procesa, tehnike in orodja za komuniciranje ter metode vrednotenja. Kot ključne elemente sodelovanja javnosti lahko omenimo:

1. Posvetovalna skupina – Posvetovalna skupina je sestavljena iz predstavnikov zainteresirane javnosti¹² in šteje od 20 do 40 članov. Njena glavna naloga je zastopanje in usklajevanje interesov skupnosti na različnih stopnjah oblikovanja in izvajanja okoljskih politik, poleg tega pa med njene naloge sodi tudi pospeševanje širše razprave o procesu oblikovanja OPVO ter vključevanje lokalnega prebivalstva. Skupina spremlja proces priprave OPVO in pri pomembnih točkah vsebinsko vstopa vanj. Po sprejetju OPVO v občinskem svetu je njena naloga, da spremlja in vrednoti izvajanje programa. Sicer posvetovalna skupina deluje kot posvetovalno telo občinskemu svetu, saj pripravlja poročila in daje mnenja le-temu.

2. Spletna stran za sodelovanje javnosti – Spletna stran za sodelovanje javnosti v procesu priprave OPVO predstavlja nekakšno informacijsko središče, ki zagotavlja naslednje vsebine:

- aktualne novice in poročila o dogajanju ter najavo dogodkov;
- javno obravnavo (dokumenti, ki so odprti za pripombe);
- sodelovanje javnosti preko objavljenih ciljev sodelovanja ter zaveze javnosti;
- arhiv vseh ključnih dokumentov v procesu priprave OPVO;
- naslov kontaktne osebe za dodatne informacije.

3. Najava procesa v javnosti – Po sprejetju programa priprave se javno objavi pričetek procesa priprave OPVO, kar poteka v obliki tiskovne konference, hkrati pa se predstavnike zainteresirane javnosti o procesu obvesti tudi pisno.

¹² Predstavniki zainteresirane javnosti so: predstavniki občinskega sveta in lokalnega prebivalstva, okoljevarstvene interesne skupine, javna in druga podjetja, drugi udeleženci v okolju oziroma zainteresirani (predstavniki sosednjih občin, ministrstva za okolje) (Burja 2007, 17).

4.4.2. Izdelava osnutka OPVO

V procesu priprave osnutka OPVO je potrebno določiti vizijo in glavne cilje, ki naj bi jih program zasledoval. Izluščiti je potrebno prednostne probleme in izzive, ki jih bo program poskušal rešiti ter vzpostaviti načrt ukrepanja, ki določa ključne ukrepe za odpravo okoljskih problemov in njihove nosilce, rok za izvedbo ukrepov ter predvideni terminski plan.

4.4.3. Javna obravnava in sprejem

V tej fazi se osnutek OPVO predstavi in razdeli širši javnosti, predstavniki katere ga obravnavajo in dajo nanj mnenja. Pomembno je torej zagotoviti, da so vsi, na katere se program nanaša, z njim seznanjeni ter tako lahko posredujejo svoja mnenja. Povratna mnenja in informacije o osnutku OPVO je nato potrebno zbrati ter jih v največji možni meri upoštevati pri pripravi končnega programa.

Zadnji korak predstavlja sprejem OPVO v občinskem svetu. Prvo obravnavo izvede odbor za varstvo okolja, končno potrditev programa pa sprejme občinski svet (glej Burja 2007, 15-31).

4.5. Občinski program varstva okolja v MOL

V MOL so začeli z izdelavo OPVO v letu 2004. Na začetku so se pri oblikovanju programa naslanjali samo na NPVO ter evropska priporočila, saj drugih predpisov, ki bi narekovali proces priprave OPVO, ni bilo. Začetna točka nastajanja programa je bilo poročilo o stanju okolja v MOL, na podlagi česar je bilo sploh mogoče opredeliti probleme v okolju. V procesu oblikovanja programa je Oddelek za varstvo okolja MOL kot nosilec projekta k sodelovanju povabil tudi javna podjetja, nevladne organizacije, šole, predstavnike ključnih ministrstev, predstavnike četrtnih skupnosti ter druge zainteresirane posameznike in skupine. V sklopu različnih tematskih delavnic so omenjeni skupaj izluščili nabor ključnih okoljskih problemov in jih ovrednotili glede na pomembnost. Z javnim razpisom je bil izbran tudi izvajalec priprave programa, t.j. podjetje Oikos. Nastali osnutek dokumenta je bil zelo obsežen in po besedah ga. Nataše Jazbinšek Seršen tudi neživljenjski, zaradi česar bi ga bilo skoraj nemogoče izvajati (Jazbinšek Seršen 2008)..

Leta 2005 je Ministrstvo za okolje pripravilo smernice za oblikovanje občinskih programov varstva okolja, katerih namen je bil podati potrebne strokovne usmeritve in metodologijo za izdelavo programa ter postaviti vsebinski okvir OPVO. Organiziralo je sklop 10 delavnic, ki so se jih udeležili predstavniki slovenskih mestnih občin z namenom oblikovati smernice in priporočila za oblikovanje OPVO. Ob upoštevanju dejstva, da je Oddelek za varstvo okolja MOL pred tem že opravil intenzivno delo na pripravi dokumenta, je bila sprejeta odločitev, da bo prenova OPVO v Ljubljani kot pilotni projekt pomenila glavna izhodišča za pripravo končnih priporočil za pripravo OPVO v drugih občinah.

V začetku leta 2006 je bila ustanovljena tako imenovana projektna skupina za pripravo OPVO, ki so jo sestavljali predstavniki različnih oddelkov MOL, strokovna javnost, nevladne organizacije in drugi. Namen skupine je bil sodelovati pri prenovi osnutka dokumenta, skladno s priporočili Ministrstva za okolje. Vzporedno z delavnicami so potekali tudi ločeni sestanki s posameznimi deležniki glede njihovega sodelovanja, predvsem znotraj same mestne uprave in četrtnih skupnosti. Na ta način je bil izluščen ožji nabor izzivov na področju varstva okolja (Jazbinšek Seršen 2008). Analiza stanja okolja je namreč pokazala vrsto problemov, ki pa jih z razpoložljivimi finančnimi in človeškimi viri v obdobju programa ne bi bilo mogoče izvesti. Na podlagi izbranih kriterijev so tako sodelujoči določili prednostni vrstni red problemov, le-te povezali v sklope in določili štiri strateške cilje OPVO, in sicer:

- vzpostavljen model trajnostne mobilnosti;
- zagotovljeni energetska učinkovitost in raba obnovljivih virov;
- zagotovljena dolgoročna oskrba z naravno pitno vodo;
- vzpostavljeno varovanje narave in zelenih površin.

Sledile so nove tematske delavnice, na katerih so sodelujoči v okviru omenjenih strateških ciljev določili posamezne operativne cilje, ukrepe in nosilce le-teh, rok za izvedbo, okvirne stroške in možne vire financiranja (Program varstva okolja za MOL 2007-2013 2008).

Osnetek programa je bil predstavljen širši javnosti na javni obravnavi. Pred obravnavo programa v mestnem svetu je program obravnaval tudi Odbor za varstvo okolja in dokument potrdil. Prav tako je bil program sprejet v mestnem svetu brez glasu proti.

4.5.1. Proces oblikovanja OPVO kot javno partnerstvo

Pri našem raziskovanju bomo pozornost najprej posvetili splošnim značilnostim partnerstva in preverili katere od njih lahko pripišemo tudi projektu oblikovanja OPVO v Ljubljani.

Vsekakor lahko potrdimo, da pri oblikovanju okoljskega programa v MOL ni šlo za tradicionalno sprejemanje odločitev od zgoraj navzdol, ampak se je projekt približal konceptu vladanja. Sodelujoči niso bili postavljeni v hierarhično lestvico, ampak so si bili med seboj enaki. Posebno vlogo je imel predvsem Oddelek za varstvo okolja MOL, ki je vodil projekt in organiziral sestanke ter delavnice. Ne moremo sicer reči, da je imel omenjeni oddelek pomembnejšo vlogo pri samem oblikovanju programa in iskanju okoljskih rešitev, saj je bilo njegovo delo usmerjeno predvsem v koordinacijo celotnega projekta, drži pa, da so kriterije za izbiro sodelujočih postavili znotraj Oddelka za varstvo okolja.

Sodelovanje je bilo neinstitucionalizirano z neformalno strukturo akterjev in ni temeljilo na podpisu kakšnega uradnega dokumenta ali pogodbe. Sodelujoči so bili k sodelovanju povabljeni z uradnimi vabili, povabljeni pa so se za sodelovanje odločili na prostovoljni osnovi (Jazbinšek Seršen 2008).

Ključna komponenta partnerstva so skupni cilji partnerjev, saj je po navadi ravno lažje doseganje skupnih ciljev razlog za ustanovitev partnerstva. Splošni cilj, ki so ga zasledovali vsi sodelujoči akterji v procesu oblikovanja OPVO, je bil prispevati k reševanju okoljske problematike v mestu. Glede tega cilja so se strinjali vsi sodelujoči, ki so sodelovali v naših intervjujih, razlog pa je deloma tudi v tem, da se vsi akterji poklicno ali ljubiteljsko ukvarjajo s problemi okolja in je zato tudi njihovo poklicno oziroma ljubiteljsko delovanje usmerjeno v ta cilj. Znotraj omenjenega cilja so posamezni sodelujoči dajali različne vsebinske poudarke različnim okoljskim tematikam, kar pa podrobneje obravnavamo v podpoglavju 4.5.3.2. Ker se je večina sodelujočih tudi zavedala, da omenjenega splošnega cilja ni mogoče doseči v okviru same mestne uprave, so se tudi strinjali o vzpostavitvi širšega sodelovanja med mestno upravo in institucijami ter drugimi skupinami.

Pomembna značilnost partnerstva je tudi partnerski odnos s sodelujočimi partnerji na področju odločanja. Pri pripravi OPVO lahko ločimo dva procesa odločanja. Prvi je potekal na samih delavnicah in sestankih, kjer se je odločalo o vsebini okoljskega programa, drugi pa se je odvijal v mestnem svetu, ki je kot končni odločevalec potrdil in sprejel celotni program

varstva okolja. Pri prvem procesu odločanja so bili aktivno vključeni vsi sodelujoči na posameznih delavnicah oziroma sestankih. Iz nabora vseh predlaganih okoljskih ciljev so skupno izbrali štiri ključne strateške cilje. Odločanje je večinoma potekalo soglasno. Kadar soglasja sprva ni bilo mogoče doseči, so sodelujoči izmed vseh okoljskih problemov po lastni presoji ovrednotili cilje glede na njihovo pomembnost in nujnost reševanja¹³. Na ta način so izločili manj pomembne okoljske cilje in prišli do skupne rešitve. Glasovi vseh sodelujočih so bili enakovredni, tako da so imeli vsi enake možnosti odločanja pri oblikovanju vsebine programa (Jazbinšek Seršen 2008). Kot že omenjeno se je drugi proces odločanja odvijal v mestnem svetu. V skladu z 29. členom Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, Ur. l. RS 94/2007) je naloga mestnega sveta tudi sprejemanje občinskih aktov, v skladu s čimer mestni svet ostaja glavni in končni odločevalec v občini. Deloma je tudi zaradi sodelovanja mestnih svetnikov v sami fazi priprave OPVO končno potrjevanje dokumenta v mestnem svetu potekalo tekoče. Zaključimo torej lahko, da pri pripravi OPVO v MOL sicer lahko govorimo o soodločanju med sodelujočimi partnerji na organiziranih delavnicah in mestnim svetom, vendar je bila zadnja odločitev in potrditev dokumenta v rokah mestnih svetnikov.

V podpoglavju 3.1.2. smo omenjali tudi možne tipologije javnih partnerstev. Med drugim smo si pogledali Hallovo (2006) delitev partnerstev glede na njihov tip in cilje. Ob tem moramo poudariti, da gre za idealno tipsko delitev in da naš namen ni raziskovano partnerstvo tlačiti v omenjeno tipologijo. Kljub temu lahko omenimo, da bi tudi raziskovano partnerstvo lahko označili s kombinacijo posameznih tipov partnerstev, kot so prikazani v tipologiji, predvsem v primeru razvrstitve na podlagi kriterija sodelujočih partnerjev. Sklepamo torej, da je Hallovo tipologijo do določene mere mogoče aplicirati tudi na realna partnerstva.

Če se ozremo še malo nazaj v prvi del naloge, kjer smo predstavili model štirih dialogov Hjortdala in Schoua, ugotovimo, da lahko raziskovani primer partnerstva umestimo v drugo področje dialoga. Omenjeno področje zajema dialog med uradniki in uporabniki javnih storitev. V proučevanem primeru gre torej za sodelovanje prek delavnic med mestno upravo in partnerji, ki so bili povabljeni k sodelovanju na delavnicah in segajo od predstavnikov stroke, šol, četrtnih skupnosti do nevladnih organizacij in drugih skupin. Gotovo lahko v primeru oblikovanja OPVO v Ljubljani pritrdimo tezi, da se na tej ravni sodelovanja povečuje

¹³ Odločanje se je približalo uporabi t.i. delphi tehnike. Gre za tehtanje in odločanje skupine strokovnjakov, ki poteka v večih krogih. Pripomore k doseganju konsenza mnenj oziroma ožanju razpršenosti mnenj (Kodelja 2005, 3).

odzivnost mestne uprave na predloge občanov, lokalnih skupin in organizacij, vendar pa na podlagi tega primera ne moremo zatrditi, da se celotna mestna uprava razvija v smeri večje odzivnosti.

Zakaj torej trdimo, da gre v primeru oblikovanja OPVO v MOL za partnerstvo in ne za katero od drugih oblik sodelovanja? Glavna razlika je gotovo v aktivni vključenosti partnerjev v proces oblikovanja okoljskega programa v MOL ter njihovo aktivno sodelovanje pri iskanju vsebinskih rešitev. Oddelek za varstvo okolja tako ni iskal le povratnih informacij o stanju okolja preko vprašalnikov, prav tako delavnice niso bile namenjene samo izražanju mnenj in stališč. Šlo je za več kot to – šlo je za aktivno sodelovanje partnerjev z mestno upravo pri iskanju dolgoročnih rešitev za okolje, v katerem živijo vsi partnerji in od katerega so vsi odvisni. Prav tako je bil povezovalni faktor akterjev njihov skupen splošni cilj – prispevati k izboljšanju varstva okolja v mestu, zaradi česar so predstavniki organizacij in drugih skupin tudi pristali na sodelovanje z mestno upravo. Kljub temu bi bilo sodelovanje moč izboljšati predvsem na področju soodločanja, ki je bilo le delno doseženo. Na tem področju lahko projekt oblikovanja OPVO med različnimi stopnjami sodelovanja uvrstimo v prostor med posvetovanje in partnerstvo.

Tabela 4.5: Splošne značilnosti partnerstva - primerjalno

Značilnosti partnerstva	Primer oblikovanja OPVO v MOL
Enakovredni partnerji, ni hierarhije	Enakovredni partnerji, posebna organizacijska vloga Oddelka za varstvo okolja MOL
Različne stopnje formalizacije strukture	Neformalna struktura
Soodločanje partnerjev	Partnerji odločajo o vsebini dokumenta, mestni svet kot končni odločevalec
Skupni cilj	Skupen splošen cilj, znotraj katerega so dajali akterji različne vsebinske poudarke
Javno ali zasebno partnerstvo	Javno partnerstvo v najširšem smislu

V podpoglavju 3.1. smo omenjali pet ključnih dimenzij partnerstva kot jih definira McQuaid in ki odgovarjajo na vprašanja kaj, kdo, kdaj, kje in kako? V nadaljevanju bomo pogledali, kaj lahko o omenjenih dimenzijah rečemo v okviru proučevanega projekta oblikovanja OPVO v MOL.

Prva dimenzija zajema namen partnerstva. S strani MOL je bil le-ta zelo jasno določen – oblikovati strokovno ustrezen in dovolj ambiciozen okoljski dokument z jasno določenimi in izvedljivimi cilji, ki bo v prihodnjih letih omogočal izboljšanje stanja okolja v mestu. Gre torej za izrazito dolgoročen cilj. Hkrati so se vodilni na Oddelku za varstvo okolja zavedali, da tega zaradi pomanjkanja človeških in finančnih virov v povezavi s pripravo in izvajanjem programa ne morejo doseči sami, zato so se povezali z ostalimi partnerji. Glede na to, da so bili sodelujoči pri oblikovanju programa izbrani na podlagi svojega vpliva na okolje oziroma povezanosti z okoljskimi problemi, je bil njihov namen v splošnem skladen z namenom MOL, znotraj omenjenega splošnega cilja pa so posamezni akterji dajali različne vsebinske poudarke različnim okoljskim temam. Njihov namen je bil tako predvsem sodelovati pri urejanju okoljske problematike v mestu in k temu prispevati svoja mnenja ter opozorila glede nekaterih najbolj perečih problemov. Za sodelovanje s številnimi deležniki so se na MOL odločili tudi zaradi olajšanega potrjevanja dokumenta v mestnem svetu. Ključni odločevalec v javnopolitičnem procesu oblikovanja in sprejemanja odločitev v MOL je namreč mestni svet kot izvoljeno politično telo. V izogib temu, da bi mestni svetniki zavrnil predlog OPVO, je Oddelek za varstvo okolja k sodelovanju povabil tudi mestne svetnike in ostale zainteresirane (Jazbinšek Seršen 2008). Ob tem lahko omenimo, da je mestni svet potrdil osnutek dokumenta brez glasu proti. V tem primeru lahko govorimo o kratkoročnem namenu partnerstva.

Druga dimenzija poudarja vključenost partnerjev. Po besedah ga. Nataše Jazbinšek Seršen (Oddelek za varstvo okolja) so bili k procesu oblikovanja okoljskega programa povabljeni vsi zainteresirani akterji. Predvsem moramo omeniti četrtne skupnosti, predstavnike mestnega sveta in ostalih oddelkov ter služb na MOL, predstavnike pristojnih ministrstev (Ministrstvo za okolje in prostor), javna in druga podjetja (Javni holding Ljubljana), strokovnjake iz univerze, nevladne organizacije, šole, sosednje občine, ostale mestne občine. Kriterij pri izbiri sodelujočih je bil njihov vpliv na okolje in njihova povezanost z okoljem. Deležniki so bili k sodelovanju povabljeni z uradnim vabilom, deloma pa se je pokazal problem njihove (ne)odzivnosti. Kljub temu so po besedah Jazbinšek Seršenove pri pripravi okoljskega programa sodelovali predstavniki vseh ključnih sfer, zato se sogovornica ni strinjala s trditvijo

o nereprezentativnem vzorcu sodelujočih. Povabljeni partnerji, ki se delavnic niso udeležili, so v procesu priprave programa sodelovali s svojimi strateškimi dokumenti in usmeritvami. Pri tem moramo tudi omeniti, da se po besedah Jazbinšek Seršenove nobena organizacija ali skupina ni pritožila, da bi želela sodelovati pri projektu, pa jim to ni bilo omogočeno. Oddelek za varstvo okolja je dobil le nekaj pritožb s strani fizičnih oseb oziroma občanov, ki pa so bili v projekt vključeni preko četrtnih skupnosti. Le-te so same določale načine in kriterije vključevanja ter sodelovanja občanov (Jazbinšek Seršen 2008).

Glede na časovno komponento lahko projekt razdelimo v dve fazi. Prva je potekala v letu 2004, druga pa dve leti kasneje. V obeh primerih sodelovanje akterjev ni bilo konstantno, ampak je bilo pogojeno s tematiko, ki so jo sodelujoči obravnavali na posamezni delavnici. Akterji so se delavnic namreč udeleževali glede na svoje primarno področje dela, tako da se je sestava partnerstva spreminjala od delavnice do delavnice. Nekateri izmed akterjev so sodelovali skozi celoten proces oblikovanja OPVO, med njimi so različni oddelki mestne uprave (Oddelek za varstvo okolja, Oddelek za urejanje prostora), Ministrstvo za okolje. Koordinacijsko vlogo obeh fazah projekta je imel Oddelek za varstvo okolja MOL, v drugi fazi pa je imelo pomembnejšo vlogo tudi Ministrstvo za okolje. Projekt oblikovanja OPVO v MOL je v letu 2006 postal pilotni projekt in kot tak primer urejanja omenjenega področja za ostale mestne občine, zato je imelo Ministrstvo za okolje v tej fazi večji vpliv.

Četrta dimenzija določa geografski vidik partnerstva. Proučevanega partnerstva ne moremo označiti samo kot lokalnega partnerstva, saj kljub temu, da je bila večina partnerjev iz lokalnega okolja, dejansko projekt presega lokalni okvir. Kot rečeno je večina sodelujočih prihajala iz lokalnega okolja, predvsem zaradi kriterijev, po katerih so bili sodelujoči izbrani (povezanost z okoljem in okoljskimi problemi v Ljubljani). Ministrstvo za okolje je bilo edini predstavnik z nacionalne ravni, pri projektu pa so sodelovale tudi sosednje občine in ostale mestne občine. Sosednje občine so sodelovale zato, ker so okoljski problemi tako široki, da jih znotraj ene same občine niti ni mogoče reševati, predvsem pa tudi sosednje občine vplivajo na okolje v Ljubljani (primer vsakodnevnih delovnih migracij iz okolice Ljubljane in vpliv na promet). Predstavniki ostalih mestnih občin so bili v pripravo OPVO vključeni z namenom pridobiti informacije in praktične napotke za pripravo okoljskih programov v svojih matičnih občinah.

Zadnja, peta dimenzija, se osredotoča na implementacijske mehanizme v partnerstvu. Delitev dela med sodelujočimi v času priprave OPVO je bila jasno razdeljena. Oddelek za varstvo okolja kot nosilec projekta je na podlagi jasno določenih kriterijev izbral sodelujoče pri pripravi OPVO. V ta namen je organiziral sklop delavnic in tudi v okviru mestnega proračuna

zagotovil finančna sredstva za njihovo izvedbo ter vodil celotno koordinacijo projekta. Glavni prispevek ostalih sodelujočih je bilo aktivno sodelovanje na delavnicah – prispevati svoj pogled na okoljske probleme v občini ter iz nabora vseh problemov izbrati ključne okoljske usmeritve za naslednjih pet let. V fazi, ki trenutno poteka, t.j. izvajanje OPVO, so delovne vloge nekoliko drugače razporejene. V skladu s programom naj bi bili izvajanje programa aktivno vključeni številni partnerji. Kot nosilci ukrepov so določeni posamezni oddelki znotraj mestne uprave, javna podjetja in nevladne organizacije, ki pa brez tistih, ki dejansko vplivajo na stanje okolja, teh ukrepov ne morejo izvesti oziroma uresničiti. Pri implementaciji programa je vzajemna soodvisnost partnerjev še posebej izrazita (Jazbinšek Seršen 2008).

Tabela 4.6: Dimenzije partnerstva v raziskovanem partnerstvu

Dimenzije partnerstva	Projekt oblikovanja OPVO v MOL
Jasen namen in cilji partnerjev	Jasen namen partnerjev predvsem glede doseganja splošnih okoljskih ciljev
Vključenost partnerjev	Zagotovljena vključenost vseh zainteresiranih skupin, organizacij in podjetij
Časovni vidik	2 fazi; nekonstantno sodelovanje partnerjev
Geografski vidik	Lokalno partnerstvo v najširšem pomenu
Delitev dela	Jasna delitev dela

4.5.2. Demokratičnost odnosov

Kot smo že omenili, je pojem demokratičnosti tako širok, da je praktično nemogoče zajeti v celoti. Ravno zato se bomo pri raziskovanju demokratičnosti odnosov v projektu oblikovanja okoljskega programa v Ljubljani omejili na preverjanje petih kriterijev demokratičnosti v javnopolitičnem procesu, kot jih je opredelil O'Toole.

4.5.2.1. Transparentnost

Vsi sogovorniki so potrdili, da so bili o organizaciji delavnic in sestankov na temo priprave OPVO obveščeni, vendar se vseh niso udeležili zaradi pomanjkanja časa (Focus) oziroma pomanjkanja lastnega interesa (ČS Jarše, VO-KA). Tudi o sklepih na delavnicah in sestankih, na katerih niso sodelovali, je Oddelek za varstvo okolja nekatere akterje sproti obveščal in jim pošiljal različna poročila ter dokumentacijo (ČS, Focus) (Živčič 2008; Iskrič 2008; Koprivšek

2008). Četrtni skupnosti (ČC Jarše, ČS Center) omenjajo, da jih Oddelek za varstvo okolja obvešča tudi o izvajanju programa in da bodo v ta namen tekom leta 2008 v četrtnih skupnostih organizirali serijo predavanj za meščane¹⁴ (Koprivšek, Iskrič 2008). Na drugi strani so nekateri sogovorniki opozorili na pomanjkanje informacij v sklepni fazi oblikovanja programa (kdaj je potekala javna obravnava dokumenta) ter o samem sprejetju programa (ZEG, TE-TOL) (Lipič 2008; Debeljak 2008). Predstavnica Focusa je tudi omenila pomanjkanje informacij v zvezi z izvajanjem programa (Živčič 2008).

Pristojnost sprejemanja končnih odločitev v MOL je jasno določena. Ključni odločevalec v mestni občini je mestni svet, med naloge katerega po Zakonu o lokalni samoupravi (ZLS-UPB, Ur. l. RS 94/2007) sodi tudi potrjevanje dokumentov. Zaradi tega dejstva je tudi nosilec projekta mestne svetnike povabil k sodelovanju pri pripravi programa.

Splošna javnost je bila o procesu oblikovanja OPVO v MOL obveščena predvsem preko spletnih strani, kjer so informacije iskali tudi nekateri sodelujoči (VO-KA) (Zavodnik 2008). Na spletni strani MOL so bila sproti objavljena poročila z delavnic ter ostala dokumentacija. Prav tako je bil projekt oblikovanja občinskih okoljskih programov deležen pozornosti na spletnih straneh Ministrstva za okolje, kjer so bila sproti objavljena poročila z delavnic, ki jih je organiziralo ministrstvo. Ob tem je objavljena tudi ostala dokumentacija, ki predstavlja osnovo sprejemanja OPVO, predvsem veljavna zakonodaja, evropske usmeritve na tem področju, nacionalni program varstva okolja, primeri dobrih praks iz tujine, ipd.

4.5.2.2. Dostop

Kot smo že omenili, so bile k sodelovanju povabljeni vse organizacije in skupine, ki jih okoljska problematika v MOL zadeva. V času oblikovanja programa se ni oglasila nobena skupina, ki bi želela sodelovati pri nastajanju OPVO, a k sodelovanju ni bila povabljena. To kaže na to, da je MOL v proces vključil vso zainteresirano javnost ter da je bil enak dostop omogočen vsem. Po besedah Jazbinšek Seršenove so bili mnjenja, pripombe, opozorila glede stanja okolja aktivno iskani, prav tako so vsi sodelujoči na delavnicah skupaj izbirali in določali ključne strateške cilje na področju okoljske politike v MOL. Vsi zainteresirani so se delavnic lahko udeležili ter na njih opozorili na okoljske težave, ki so se jim zdele najpomembnejše. Vsem sodelujočim je bila dana možnost aktivnega sodelovanja na

¹⁴ Predsedniki svetov četrtnih skupnosti so januarja 2008 s strani Službe za lokalno samoupravo MOL prejeli obvestilo o organizaciji strokovnih predavanj po četrtnih skupnosti, katerih namen je ozaveščanje in sodelovanje previvalcev MOL v procesu priprave pomembnejših okoljevarstvenih aktivnosti.

delavnicah, seveda pa je bila odločitev o udeležbi na strani samih povabljenih, zato se določen del povabljenih vabilu sploh ni odzval (Jazbinšek Seršen 2008). Po mnenju sodelujočih¹⁵ pa so bile uporabljene pravilne metode dela¹⁶, prilagojene skupinskemu delu.

4.5.2.3. Odzivnost

Nosilci projekta so se odzvali na vsak predlog sodelujočih na organiziranih delavnicah, vendar po besedah Jazbinšek Seršenove vseh predlogov ni bilo moč upoštevati, ker so bili preveč usmerjeni v ozko lokalno območje, med tem ko je namen OPVO predvsem na sistemski ravni rešiti okoljsko problematiko v Ljubljani¹⁷. Kljub temu so na Oddelku za varstvo okolja omenjene predloge vzeli na znanje in jih bodo poskušali rešiti v okviru drugih projektov (Jazbinšek Seršen 2008).

V društvu Focus so bili z odzivom nosilcev projekta na svoje predloge zadovoljni, saj so po zaslugi ustreznih moderatorskih metod vsi sodelujoči na delavnicah imeli možnost izraziti svoja mnenja in opozoriti na probleme, ki jih najbolje poznajo (Živčič 2008). Nasprotno pa g. Karel Lipič kot predstavnik prebivalcev v Odboru za varstvo okolja pri mestnem svetu z odzivom nosilcev projekta na predloge odbora ni bil zadovoljen, saj njihovi predlogi v večini niso bili sprejeti, prav tako so večinoma ostala odprta vprašanja, ki jih je g. Lipič naslovil na Oddelek za varstvo okolja (Lipič 2008). Predstavnica TE-TOL-a je pogrešala večjo odzivnost nosilcev projekta v sklepni fazi oblikovanja programa, saj bi na ta način lahko zagotovili njegovo večjo ažurnost, ter bolj aktivno iskanje mnenj ter pripomb na sam osnutek programa (Debeljak 2008).

4.5.2.4. Avtoritativnost

Že dejstvo, da so na MOL šele v drugem poizkusu uspeli pripraviti ustrezen OPVO, kaže na to, da na začetku na Oddelku za varstvo okolja kot nosilcu projekta niso imeli potrebnih smernic in navodil kako ter na kakšen način oblikovati okoljski program. V letu 2004, ko se je začela priprava OPVO, MOL ni imela izdelanih okoljskih smernic, katerim bi lahko v procesu

¹⁵ Svoje mnenje o sodelovanju na delavnicah so sodelujoči lahko izrazili s pomočjo anketnih vprašalnikov, ki so jim bili razdeljeni ob koncu vsake delavnice. Sodelujoči so z ocenami od 1 do 5 ocenjevali uporabljene metode dela, delo moderatorke, vzdušje na delavnici ter njene rezultate, prav tako so lahko podali svoje pripombe ali pohvale. Ob tem moramo opozoriti na nekatere metodološke pomanjkljivosti analize anketnih vprašalnikov, in sicer:

- Gre za analizo sodelovanja na samo šestih delavnicah, ki so bile s strani MOL organizirane v letu 2006;
- Izpolnjevanje anketnega vprašalnika je bilo prostovoljno, zato vsi sodelujoči vprašalnika niso izpolnili.

¹⁶ Na petih od šestih delavnicah je so bile uporabljene metode dela ocenjene s povprečno oceno višjo od 4.

¹⁷ Podrobneje o tem pišemo v poglavju o pomanjkljivostih raziskovanega partnerstva.

priprave OPVO lahko sledila (Jazbinšek Seršen 2008). Tudi z Ministrstva za okolje so priporočila glede nastajanja OPVO prišla šele leto kasneje. Tako so se sodelujoči pri nastajanju programa lahko opirali le na obstoječo zakonodajo (predvsem na Zakon o varstvu okolja) ter evropske smernice. Vsekakor je bilo pomanjkanje ustreznih navodil in jasnih prioritet velika težava pri nastajanju programa, ki je celoten proces zelo zavlekla.

4.5.2.5. Reprezentativnost

V procesu oblikovanja OPVO so imeli posamezni akterji možnost predstaviti svoja stališča, po mnenju sodelujočih (Focus) so bile tudi strokovne delavnice ustrezno moderirane in so omogočale soočanje različnih mnenj (Živčič 2008). Ali so bila ta mnenja upoštevana tudi v končnem dokumentu, ne moremo z gotovostjo trditi, saj intervjuvanci vsebine OPVO niso poznali tako natančno, da bi lahko potrdili, ali so njihovi predlogi tudi dejansko upoštevani in ali se navsezadnje tudi izvajajo.

Tabela 4.7: Izpolnjevanje kriterijev demokratičnosti partnerstva

Kriterij	Izpolnjen	Delno izpolnjen	Neizpolnjen
Transparentnost		X	
Dostop	X		
Odzivnost		X	
Avtoritativnost			X
Reprezentativnost	?		

Sklenemo lahko, da so bili odnosi in procesi odločanja v proučevanem projektu le deloma demokratični, še posebej zaostaja zadnja faza priprave programa. Najboljše rezultate je analiza pokazali pri izpolnjevanju kriterija dostopa do partnerstva, ki je bil omogočen vsem zainteresiranim. Sicer pa so sodelujoči pogrešali predvsem več informacij o sklepni fazi priprave OPVO in njegovem sprejemu ter na drugi strani večjo odzivnost mestne oblasti na svoje predloge in mnenja.

4.5.3. Uspešnost partnerstva

4.5.3.1. Soglasje o potrebnosti partnerstva

Soglasje o potrebnosti partnerstva je ključna predpostavka, da se sodelovanje med zainteresiranimi partnerji sploh vzpostavi. Po besedah Nataše Jazbinšek Seršen bi bilo kljub omejenim človeškim in finančnim virom možno, da bi program oblikoval tudi Oddelek za varstvo okolja sam oziroma v sodelovanju z drugimi oddelki mestne uprave, vendar se na oddelku zavedajo, da bi takšen program težko zaživel v praksi in bi ostal le še eden izmed sprejetih, a neuresničenih dokumentov. Prav lažje izvajanje programa je bil glavni razlog za odločitev o pripravi OPVO v sodelovanju z najširšo javnostjo ter s tem povečati legitimnost sprejetega programa (Jazbinšek Seršen 2008).

Tudi predstavniki društev in nevladnih organizacij (Focus, DODNZS, ZEG¹⁸) ter podjetij (VO-KA) so pozdravili njihovo odločitev, saj menijo, da bi se morale vse odločitve o tako pomembnih odločitvah, kot je okolje, ki zadeva vse ljudi, sprejemati v sodelovanju z zainteresirano javnostjo (Živčič 2008; Ogrin 2008; Lipič 2008). Zaključimo torej lahko, da sta obe strani podpirali idejo o medsebojnem sodelovanju, saj sta le v sodelovanju videli možnosti za izboljšanje na področju varstva okolja.

4.5.3.2. Doseganje ciljev

Ključna predpostavka uspešnosti vsake organizacije oziroma vsakega načina sodelovanja je doseganje zastavljenih ciljev. Tudi za partnerstvo lahko rečemo, da je uspešno le, če uspe uresničiti cilje, za doseganje katerih je bilo ustanovljeno.

Kot smo že omenili, je bil glavni cilj Oddelka za varstvo okolja MOL oblikovati strokovno ustrezen dolgoročen okoljski program, ki ne bo le še eden izmed dokumentov, ampak bo zaživel tudi v praksi. Po besedah Nataše Jazbinšek Seršen je sprejeti program optimalen, saj pokriva vsa ključna problematična področja stanja okolja in je rezultat sodelovanja in soglasja med številnimi partnerji, ki so sodelovali pri njegovem nastajanju. Predvsem je omenjeni program precej boljši od prvega programa, ki je bil oblikovan leta 2004, saj je bolj življenjski, manj obsežen in torej kot strateški dokument zajema vsa ključna področja okoljske problematike. Kljub vsemu je Jazbinšek Seršenova opozorila tudi na nekatere njegove pomanjkljivosti. Le-te se nanašajo predvsem na izvedljivost programa, saj je bilo v procesu

¹⁸ Vsi omenjeni so pohvalili samo idejo, da se je Oddelek za varstvo okolja sploh odločil za pripravo OPVO vsodelovanju z društvi in nevladnimi organizacijami, kar v preteklosti ni bila navada.

priprave programa težko predvideti vsa finančna sredstva za izvajanje programa in nosilce posameznih ukrepov (Jazbinšek Seršen 2008). Glede na to, da gre v primeru OPVO za splošen strateški dokument, se pojavlja tudi vprašanje konkretnosti posameznih operativnih ciljev in ukrepov.

Ključni cilji nekaterih ostalih partnerjev so bili nekoliko drugačni. Njihova skupna značilnost je, da so bili precej ožje zastavljeni kot cilji nosilcev projekta. Predvsem četrtne skupnosti in nekatera društva (ZEG, DODNZZS) so sodelovanje pri pripravi OPVO izkoristili za opozarjanje na probleme v svojem okolju, kar je po besedah Nataše Jazbinšek Seršen povzročalo kar nekaj problemov pri določanju strateških ciljev programa (Jazbinšek Seršen 2008). Vsi ti ozki cilji, ki so jih zastopale nekatere četrtne skupnosti, torej niso mogli biti doseženi, saj se okoljski program ukvarja z odpravo ključnih okoljskih težav na sistemski ravni. Po drugi strani so bili cilji drugih organizacij (npr. Focus¹⁹, VO-KA²⁰) bolj splošni in dolgoročni ter torej bližje izhodiščem nosilca programa, zato so bili njihovi cilji v procesu priprave programa tudi v večji meri izpolnjeni (Zavodnik 2008; Živčič 2008).

Če ocenimo rezultate sodelovanja še na podlagi izpolnjenih anketnih pršalnikov sodelujočih na tematskih delavnicah, lahko ugotovimo, da so bili rezultati delavnic ocenjeni visoko²¹. Sklepamo torej lahko, da so bile analizirane delavnice produktivne v smislu sprejetih sklepov in so jih sodelujoči ocenili kot uspešne.

4.5.3.3. Komunikacija med partnerji

Pomemben element uspešnosti partnerstva je tudi dobra komunikacija med partnerji ter sprotno reševanje morebitnih sporov.

Po mnenju Nataše Jazbinšek Seršen je bila komunikacija med sodelujočimi na organiziranih delavnicah in sestankih uspešna, saj do sporov ni prihajalo. Vsem sodelujočim je bila dana možnost, da prispevajo svoje mnenje in opozorijo na najbolj problematična okoljska vprašanja v njihovem okolju. Tudi proces odločanja ni povzročal sporov, saj se je kar nekaj

¹⁹ Njihov namen je bil prispevati svoje ideje in zamisli v dokumente, ki se v MOL sprejemajo na tematiko okolja. Hkrati so na ta način lahko deloma nadzirali predloge drugih, ki bi lahko bili sporni za okolje.

²⁰ Ključni interes podjetja VO-KA je trajnostno gospodarjenje s komunalno infrastrukturo ob hkratnem zmanjševanju vplivov na okolje. Le-tega po besedah predstavnice VO-KA brez sodelovanja lokalne skupnosti in pristojnih državnih institucij ni mogoče doseči.

²¹ Na petih od šestih delavnicah so bili rezultati delavnic ocenjeni s povprečno oceno višjo od 4.

odločitev sprejelo soglasno, ostale pa po načelu ovrednotenja okoljskih vprašanje glede na njihovo pomembnost in nujnost reševanja (Jazbinšek Seršen 2008).

Obveščanje o poteku sprejemanja dokumenta je potekalo sproti, kar so potrdili tudi nekateri sogovorniki iz sodelujočih društev (Focus) in četrtnih skupnosti (Koprivšek 2008; Živčič 2008). Drugi sogovorniki so opozorili tudi na slabše obveščanje o poteku priprave programa v njegovi sklepni fazi (ZEG, TE-TOL, DODNZS) (Lipič 2008; Debeljak 2008; Ogrin 2008). Hkrati moramo opozoriti na nekatere probleme pri komunikaciji. Prva izmed njih, na katero so opozorili v ČS Jarše (Koprivšek 2008), je odsotnost strokovnjakov za obravnavano tematiko v njihovi ČS. Zaradi te pomanjkljivosti niso pokazali interesa za sodelovanje pri strokovnih razpravah, s čimer že posegamo na področje drugega problema pri komunikaciji. Gre namreč za pomanjkanje interesa za učinkovito dvosmerno komunikacijo s strani interesnih skupin in drugih organizacij, do česar je prihajajo iz različnih razlogov (npr. pri društvu Focus (Živčič 2008) predvsem zaradi pomanjkanja časa, pri VO-KA (Zavodnik 2008) zaradi osredotočenosti na svoje primarno področje delovanja, pri ČS Jarše pa kot že omenjeno zaradi pomanjkanja strokovnjakov za obravnavano področje).

4.5.3.4. Izvajanje

Kljub temu, da je okoljski program MOL glede na vse okoliščine optimalen dokument, pa je potrebno poudariti, da je ključno merilo uspešnosti programa njegovo izvajanje, na kar so opozorili vsi sogovorniki. Spremljanje izvajanja programa bo potekalo enkrat letno in glede na to, da je bil program sprejet konec leta 2007, lahko konec letošnjega leta pričakujemo prvo poročilo o izvajanju obveznosti iz okoljskega programa. V VO-KA, ki je tudi eden iz med nosilcev posameznih ukrepov OPVO, so sicer potrdili, da svoje aktivnosti tekoče izvajajo, vendar bolj natančno o svojih aktivnostih niso govorili (Zavodnik 2008).

Brez nekakšnega dokaza, da se sprejeti program tudi praksi izvaja, ni noben sogovornik pritrdil izjavi o njegovi uspešnosti. Iz tega lahko sklepamo, da je faza izvajanja programa najpomembnejša po mnenju sodelujočih pri njegovem nastajanju, saj kot so mnogi poudarili, je brez izvajanja program le mrtev dokument.

Ob tem moramo omeniti še eno prednost sprejetega dokumenta, t.j. njegova fleksibilnost. Glede na spremembe v okolju in implementacijska poročila bodo na Oddelku za varstvo

okolja MOL vsebino in cilje programa redno spreminjali in jih torej prilagajali stanju okolja, kar je hkrati tudi enem izmed pomembnih ciljev OPVO.

Tabela 4.8: Izpolnjevanje kriterijev uspešnosti partnerstva

Kriterij uspešnosti	Izpolnjen	Delno izpolnjen	Neizpolnjen
Soglasje o potrebnosti partnerstva	X		
Doseganje ciljev		X	
Komunikacija med partnerji		X	
Implementacija programa			X

Kot smo torej ugotovili, nismo mogli v celoti potrditi niti hipoteze o demokratičnosti odnosov v partnerstvu niti hipoteze o njegovi uspešnosti, kar lahko deloma povežemo v vzročno posledično razmerje. Gotovo pomanjkanje transparentnosti v procesu oblikovanja dokumenta ter pomanjkljiva odzivnost odločevalcev na predloge ostalih sodelujočih vpliva tudi na težave pri komunikaciji med sodelujočimi. Prav tako pomanjkanje okoljskih prioriteta mesta in jasnih izhodišč za oblikovanje OPVO ni pripomoglo k lažjemu in hitrejšemu doseganju zastavljenih ciljev, prav nasprotno, doseganje ciljev je bilo na ta način oteženo. Sklepamo torej lahko, da bi izpolnjeni pogoji demokratičnosti v partnerstvu pripomogli tudi k lažjemu doseganju kriterijev njegove uspešnosti. Kot pa so zatrjili naši sogovorniki, je ključni element uspešnosti programa njegovo izvajanje. Glede na to, da je izdaja prvega poročila o izvajanju OPVO predvidena konec leta 2008, bi lahko celovito analizo uspešnosti OPVO izvedli šele po pregledu implementacijskih poročil.

4.5.4. Prednosti sodelovanja

Kot smo ugotovili, ima partnerstvo tako svoje prednosti kot slabosti. Če naj bo oblikovanje in sprejemanje javnih politik uspešno, potem morajo partnerji v partnerskem sodelovanju prepoznati več pozitivnih lastnosti kot negativnih, saj se bodo v nasprotnem primeru verjetno odločili za kakršen drug način sodelovanja v procesu oblikovanja javnih politik.

V nadaljevanju bomo torej pogledali, katere so glavne pridobitve partnerskega načina oblikovanja OPVO v Ljubljani, kot so jih zaznali intervjujanci.

Ključna prednost partnerskega sodelovanja v procesu priprave OPVO, je bil gotovo širok nabor različnih strokovnih mnenj, s pomočjo katerih je bilo možno identificirati različne

okoljske probleme. Na ta način so sodelujoči lahko dobili celostno sliko problema in so torej lahko začeli z iskanjem ključnih ciljev, ki bi jih bilo potrebno doseči za odpravo okoljskih problemov. Aktivna udeležba sodelujočih je bila dobrodošla tudi zaradi morebitnega nerazumevanja med stranmi, kar pa je bilo z izmenjavo stališč razrešiti. Gotovo je dejstvo, da so sodelujoči prihajali iz različnih sfer, pripomogla k osvetlitvi problema z različnih zornih kotov. Glede same kakovosti vsebine dokumenta bi težko rekli, da je bila boljša samo zaradi sodelovanja tako široke in raznolike javnosti, vendar pa se je na ta način zmanjšala možnost, da bi kakšno pomembno področje izpustili iz programa.

Sodelovanje javnosti pri pripravi dokumenta pa je pomembno tudi zaradi njegovega izvajanja. Izvajanje in spremljanje okoljskega programa bo potekalo v sodelovanju med različnimi oddelki mestne uprave, javnimi podjetji, ministrstvom za okolje, javnimi zavodi... Če se sodelujoči partnerji strinjajo glede ključnih okoljskih ukrepov in njihovih nosilcev že v fazi oblikovanja programa, potem tudi v fazi njegovega izvajanja lahko pričakujemo manj zapletov in težav. Prav tako se partnerji že poznajo med seboj, tako da se pri izvajanju lahko pričakuje uspešnejša komunikacija.

Pomemben dejavnik sodelovanja je bila tudi vključitev mestnih svetnikov v proces priprave OPVO. Rezultat tega je bilo sprejetje programa v mestnem svetu brez glasu proti. Na ta način so se nosilci programa izognili morebitni zavrnitvi programa s strani mestnih svetnikov ter ponovni pripravi dokumenta, kar po drugi strani pomeni tudi prihranitev časa, finančnih in človeških virov.

Gotovo pa je vključujoč način oblikovanja okoljskega programa, pri katerem je sodelovala široka zainteresirana javnost, pripomogel k njegovi večji legitimnosti. Raziskava o tem, v kolikšni meri Ljubljanci podpirajo sprejeti okoljski program, ni bila narejena, prav tako je takšna raziskava preobširna, da bi jo lahko pripravili v sklopu pričujoče diplomskega dela. Odzivi na vsebino programa so različni, od pozitivnih do negativnih, vendar je široko sodelovanje pri njegovi pripravi pomembno tudi za njegovo kasnejše izvajanje, saj bodo partnerji, ko so sodelovali pri pripravi programa, v določeni meri sodelovali tudi pri njegovem izvajanju. Hkrati lahko predvidevamo, da bi bili odzivi javnosti na program še slabši, če bi leta nastajal za zaprtimi vrati mestne uprave.

Na tem mestu naj omenimo tudi glavne prednosti sodelovanja, kot so jih na tematskih delavnicah videli sodelujoči. V večini primerov so sodelujoči poudarili, da je bilo aktivno sodelovanje omogočeno vsem ter da je bila odprta debata hkrati tudi zelo konstruktivna. Poleg tega so udeleženci pohvalili tudi različen nabor sodelujočih, ki so prihajali iz različnih sfer in okolij, kar je pripomoglo k širini razprave. Na ta način so lahko spoznali različnost mnenj, novih dejstev ter možnih pristopov k reševanju okoljske problematike.

4.5.5. Pomanjkljivosti sodelovanja

Seveda pa ima partnersko sodelovanje tudi svoje pomanjkljivosti. Ena izmed najbolj opaznih slabost proučevanega partnerstva je gotovo dolgotrajno oblikovanje OPVO. Sodelovanje s partnerji se je začelo že leta 2004, vendar je bil nastali osnutek programa zaradi pomanjkanja tako vsebinskih kot organizacijskih in metodoloških smernic neprimeren za nadaljnjo obravnavo in izvajanje. Na podlagi tega lahko ugotovimo, da je partnerstvo, ki ni ustrezno načrtovano, neuspešno. Kljub dolgotrajnemu delu so rezultati njegovega dela le deloma ustrezni, zastavljeni cilji pa nedoseženi.

Slabost sodelovanja številnih lokalnih partnerjev je tudi v tem, da vsaj poudarja svoje ozko okolje oziroma področje, kar onemogoča zajetje problematike kot celote. Podobno situacijo je bilo možno opaziti tudi v primeru proučevanega projekta. Predvsem predstavniki četrtnih skupnosti in nekaterih društev so dajali največji pomen okoljskim problemom v svojem ožjem okolju, kar je oteževalo splošen širok pogled na okoljsko problematiko v mestu. OPVO je navsezadnje strateški dokument, ki se ne ukvarja toliko s posamičnimi okoljskimi težavami, ampak poskuša reševati okoljsko problematiko na sistematičen način.

Problematika partnerstva, ki smo ga omenili že v prvem delu, je tudi reprezentativnost sodelujočih partnerjev. Kot smo že omenili, so bila uradna vabila za sodelovanje poslana vsem institucijam, nevladnim organizacijam, skupinam in posameznim strokovnjakom, na kar kaže tudi dejstvo, da ni bilo nobenega predstavnika zainteresirane javnosti, ki bi pri oblikovanju programa želel sodelovati, pa mu to ni bilo omogočeno. Vseeno lahko ugotovimo, da se vsi povabljeni niso odločili za aktivno sodelovanje na delavnicah in sestankih, zaradi česar vsi interesi niso mogli biti izraženi. Po besedah Nataše Jazbinšek Seršen kljub vsemu sodelujoči partnerji prihajali iz zelo različnih področij in je bil na ta način pokrit zelo širok spekter profilov in strokovnih področij (Jazbinšek Seršen 2008).

Sodelujoči na delavnicah so izmed slabosti delavnic omenili predvsem predolg časovni okvir delavnic ter presplošno tematiko.

5. ZAKLJUČEK

V pričajučem diplomskem delu smo raziskovali koncept partnerstva kot enega izmed novih načinov vladanja. Glede na kompleksnost sodobnih družbeno-političnih problemov, so partnerstva eden izmed možnih načinov spopadanja s temi problemi.

Ugotovili smo, da danes vse bolj govorimo o vladanju in ne več o vladi kot glavni oblikovalki javnih politik. Za koncept vladanja velja, da omogoča dvosmerno komunikacijo med vladajočimi in vladanimi, sodelovanje številnih institucij in drugih skupin ter zavrača hierarhijo akterjev. Prav tako se danes povečuje število akterjev, ki si želijo sodelovati v procesu oblikovanja javnih politik. Dejstvo namreč postaja, da noben akter nima več možnosti in virov, da bi sam obvladoval sodobne kompleksne probleme, zato se akterji povezujejo in razvijajo različne oblike sodelovanja.

Takšni sodobni problemi so zagotovo problemi varstva okolja, saj zadevajo vse ljudi, ki živijo na določenem območju. Če jih želimo uspešno rešiti, je potrebno sodelovanje vseh vpletenih in ne samo glavnega odločevalca.

Prav zato smo se odločili proučiti sodelovanje v procesu oblikovanja programa varstva okolja v MOL, saj gre za reševanje sodobnih okoljskih problemov s sodelovanjem različnih akterjev. Uvodoma smo si zastavili tri hipoteze, ki smo jih preverjali s pomočjo izbranih indikatorjev. Na tem mestu podajamo ključne ugotovitve glede preverjanja hipotez ter končne zaključke.

Najprej smo se osredotočili na ključne značilnosti partnerstva ter jih poskušali aplicirati na projekt oblikovanja OPVO v MOL. Zastavili smo si naslednjo hipotezo: *»Projekt oblikovanja OPVO v MOL lahko zaradi njegovih ključnih značilnosti opredelimo kot javno partnerstvo«,* ki jo lahko na podlagi ugotovitev deloma potrdimo. Ugotovili smo namreč, da pri oblikovanju OPVO v Ljubljani ni šlo za klasično odločanje od zgoraj navzdol, ampak je bil k oblikovanju programa povabljen širok spekter javnosti, ki je lahko prispevala svoje mnenje in znanje ter tako aktivno sodelovala v procesu oblikovanja okoljskega programa. Čeprav je imel Oddelek za varstvo okolja MOL kot nosilec osrednjo vlogo, je bila le-ta bolj koordinacijske narave in ni bila hierarhično nadrejena vlogam ostalih sodelujočih. Tudi glede vključenosti sodelujočih akterjev lahko ugotovimo, da so bile k sodelovanju povabljene vse organizacije in skupine, ki so želele sodelovati in zato glede tega ni bilo nobenih pripomb. Kljub temu, da partnerstvo ni bilo institucionalizirano in ni temeljilo na podpisu pogodbe, je skupen cilj sodelujočih vseeno zaznati. Splošen cilj sodelujočih je bil oblikovati ustrezen okoljski program in na ta način

prispevati k izboljšanju stanja okolja v mestu, vendar je bila znotraj tega cilja usmeritev nekaterih sodelujočih (predvsem četrtnih skupnosti in nekaterih društev) izrazito ožja (v geografskem in vsebinskem smislu) kot usmeritev Oddelka za varstvo okolja kot nosilca projekta, katerega namen je bil bolj celovit in je obsegal vse ključne okoljske vidike na celotnem področju občine.

Ena glavnih značilnosti partnerstva je partnerski odnos sodelujočih tudi pri odločanju, ki pa je bil v raziskovanem primeru le deloma dosežen. Ugotovimo torej lahko, da je v primeru oblikovanja OPVO šlo za soodločanje med sodelujočimi partnerji in mestnim svetom – prvi so odločali predvsem o vsebini dokumenta v procesu njegove priprave, vendar je slednji ohranil svojo ključno vlogo pri potrjevanju dokumenta. Značilnosti sodelujočih akterjev kažejo na to, da je šlo v raziskovanem primeru za lokalno javno partnerstvo v najširšem smislu, saj so bili vanj, poleg nosilcev oblasti na lokalni in deloma tudi nacionalni ravni, vključena tudi društva in nevladne organizacije.

Glede na zgornje ugotovitve smo prvo hipotezo torej delno potrdili. V primeru oblikovanja OPVO v Ljubljani lahko govorimo o širokem konceptu javnega partnerstva predvsem v smislu skupnih ciljev in širokem krogu sodelujočih partnerjev, na področju (ne)enakovrednega odločanja pa projekt med različnimi stopnjami sodelovanja²² lahko uvrstimo v prostor med posvetovanje in partnerstvo.

Nadalje smo predvidevali da, *»so bili odnosi med sodelujočimi in postopki odločanja v procesu oblikovanja OPVO v MOL demokratični.«* Hipotezo smo preverjali s pomočjo petih kriterijev, od katerih smo enega v celotni potrdili, dva deloma, enega smo zavrnil, za potrditev zadnjega pa nimamo dovolj relevantnih informacij.

Transparentnost procesa oblikovanja OPVO je bila v večji meri dosežena na začetku procesa kot pa na koncu. O organizaciji delavnic so bili obveščeni vsi sogovorniki, prav tako je nekatere (ČS, Focus) MOL obveščala o rezultatih delavnic in sestankov, na katerih niso sodelovali. Nekateri izmed sogovornikov so občutili pomanjkanje informacij v fazi oblikovanja programa (TE-TOL, DODNZZS), slabše pa so bili sodelujoči partnerji obveščeni o samem sprejemu programa (ZEG, TE-TOL) ter o njegovem izvajanju (Focus). Javnost je bila o procesu oblikovanja OPVO obveščena predvsem preko spletnih strani MOL in Ministrstva za okolje, kjer so bile prebivalcem sproti na voljo poročila posameznih delavnic ter druga

²² V 3. poglavju navajamo Lundejevo (2006) 5-stopenjsko lestvico sodelovanja državljanov pri sprejemanju odločitev, in sicer informiranje, posvetovanje, partnerstvo, delegacija, nadzor.

dokumentacija. Sklenemo torej lahko, da je kriterij transparentnosti v primeru priprave OPVO v deloma izpolnjen, še posebej zaostaja zadnja faza priprave programa ter njegov sprejem in izvajanje.

Dostop do sodelovanja pri pripravi projekta je bil omogočen različnim akterjem, od predstavnikov mestne uprave do nevladnih organizacij in društev. K sodelovanju so bili tako povabljeni vsi akterji, ki so povezani z okoljsko tematiko v Ljubljani in tekom priprave programa se ni oglasila nobena organizacija ali skupina, ki ji sodelovanje ne bi bilo omogočeno. Vsem sodelujočim je bila dana enaka možnost opozoriti na probleme, določanje strateških ciljev programa pa je potekalo z odločanjem vseh sodelujočih akterjev. Kriterij dostopa do partnerstva je tako izpolnjen.

Nekoliko drugačne so ugotovitve pri naslednjem kriteriju, tj. odzivnost. Že na Oddelku za varstvo okolja so nam dali vedeti, da vseh predlogov zaradi njihove preobširnosti ni bilo moč upoštevati. Predstavniki društev in nevladnih organizacij so bili z odzivnostjo nosilcev projekta različno zadovoljni. Nekatera mnenja in predlogi so torej dobili ustrezen odziv, drugi ne. Zelo dobro pa je bila sprejeta uporaba ustreznih moderatorskih tehnik na delavnicah, ki so vsem udeležencem omogočale izraziti svoje mnenje, ki je bilo upoštevano pri pripravi posameznih poročil.

Do najslabših zaključkov smo prišli v primeru kriterija avtoritativnosti. Ob začetku priprave OPVO MOL ni imela sprejetih strateških dokumentov s področja okolja, prav tako ni bilo ustreznih smernic glede pripravo OPVO. Posledično je bil prvi poizkus priprave programa neuspešen, saj so se nosilci projekta lahko opirali le na obstoječo zakonodaji in evropske smernice. Vsekakor je pomanjkanje ustreznih navodil in jasnih prioritet povzročalo veliko težav pri nastajanju programa, predvsem pa se je zaradi tega celoten proces zelo zavlekel.

Glede kriterija reprezentativnosti ne moremo sprejeti zaključka, saj večina sogovornikov vsebine OPVO ni poznala tako dobro, da bi lahko ocenila, ali so bili njihovi predlogi tudi dejansko upoštevani v končnem besedilu dokumenta in ali se tudi dejansko izvajajo.

Sklenemo torej lahko, da so bili odnosi med sodelujočimi akterji ter procesi odločanja v procesu oblikovanja OPVO le deloma demokratični, predvsem proces ni bil povsem transparenten v zadnji fazi, odzivnost odločevalcev je bila po besedah nekaterih predstavnikov nevladnih organizacij nizka, še posebej pa so proces nastajanja programa ovirale nejasne smernice glede njegove vsebine in načina oblikovanja.

Ob koncu smo poskušali še ugotoviti, v kolikšni meri je bil projekt nastajanja OPVO uspešen. Hipotezo, ki se je glasila »*Posledica demokratičnih odnosov in demokratičnih procesov odločanja med sodelujočimi akterji v procesu oblikovanja OPVO je bila uspešnost celotnega projekta*« smo preverjali s pomočjo štirih indikatorje, od katerih smo enega potrdili, dva delno potrdili, zadnji kriterij pa ni bil izpolnjen.

Da je partnersko sodelovanje potrebno za reševanje okoljske problematike so s strinjali vsi sogovorniki, še posebej predstavniki nevladnih organizacij in društev, ki so tak način pripravljanja okoljskega programa pozdravili.

Glavni cilj celotnega procesa, tj. oblikovanje OPVO je bil sicer dosežen, vendar je že predstavnica Oddelka za varstvo okolja kot nosilca projekta priznala, da je program optimalen in vsebuje tudi nekaj pomanjkljivosti, predvsem na področju operativnih ciljev in financiranja. Ozki cilji (povezani s konkretnimi težavami v okolju), ki so jih zastopali nekateri sodelujoči akterji, prav tako niso bili izpolnjeni, saj je OPVO splošen strateški dokument, ki ne rešuje vsakega okoljskega problema posebej.

Po mnenju predstavnice Oddelka za varstvo okolja je komunikacija potekala brez večjih težav ali sporov, prav tako je odločanje večinoma potekalo soglasno. Na nekatere težave v komunikaciji pa so opozorili ostali sodelujoči. Predvsem je bila včasih komunikacija samo enosmerna, razlogi za to pa različni: od pomanjkanja strokovnjakov za okoljska vprašanja v nekaterih četrtnih skupnosti, do pomanjkanja časa, pa tudi vprašanja, naslovljena na Oddelke za varstvo narave s strani nekaterih društev so ostala brez odgovorov. Sklenemo torej lahko, da so predvsem predstavniki civilne družbe v komunikacijo z mestno upravo zaznali kar nekaj pomanjkljivosti.

Kot ključna predpostavka uspešnosti okoljskega programa se je na podlagi opravljenih pogovorov izkazalo izvajanje samega programa. Poročil o izvajanju OPVO še nimamo in jih pričakujemo konec letošnjega leta, zato tudi ne moremo reči ali izvajanje OPVO poteka uspešno ali ne.

Projekt oblikovanja OPVO je torej bil le delno uspešen, vzroke za to pa lahko deloma najdemo tudi v povezavi z neizpolnjenimi kriteriji demokratičnosti odnosov znotraj partnerstva. Predvsem sta pomanjkljivi transparentnost in odzivnost odločevalcev vplivali na slabšo komunikacijo med partnerji, prav tako pa je pomanjkanje jasnih okoljskih in metodoloških smernic za oblikovanje OPVO negativno vplivalo na doseganje zastavljenih ciljev oziroma je njihovo doseganje zelo zavleklo.

Ob koncu lahko zapišemo naslednje ugotovitve. Gotovo je proces oblikovanja OPVO v Ljubljani naredil korak v smeri bolj horizontalnega oblikovanja in sprejemanja odločitev, še posebej z aktivnim vključevanjem zainteresirane javnosti v proces priprave dokumenta. Kljub temu smo zaznali kar nekaj točk, kjer bi bilo sodelovanje moč izboljšati, predvsem v sklepnih fazi priprave dokumenta. Za raziskovani projekt lahko ugotovimo, da je bila izbira partnerskega sodelovanja z zainteresirano javnostjo pravilna in relativno uspešna predvsem v smislu pridobivanja različnih mnenj in opozarjanja na konkretne probleme, manj uspešno pa je bilo sodelovanje pri zagotavljanju enakovrednega odnosa s partnerji. Gotovo bi bilo na podlagi preteklih izkušenj v prihodnje mogoče sodelovanje na kakšnem izmed projektov izvesti še uspešneje. Na podlagi opravljene analize ne moremo trditi, da se je odzivnost mestne uprave v zadnjem času povečala. Glede na to, da so vsi naši sogovorniki pohvalili idejo, da se je nosilec projekta odločil povabiti k pripravi programa širšo javnost, še posebej, ker v preteklosti to ni bila navada, kaže na to, da je sodelovanje med mestno upravo in različnimi javnostmi potrebno. Sklepamo lahko, da ima takšno sodelovanje možnost, da sčasoma preraste v pravo partnerstvo z enakovrednimi partnerji, vendar bi za to bilo potrebno spremeniti nekatere obstoječe vzorce odločanja.

Partnerstvo s strokovno in civilno družbo torej ima prihodnost tudi na ravni občinske politike in je eden izmed možnih načinov oblikovanja in sprejemanja odločitev v prihodnje, ko bodo družbene spremembe še hitrejše in obširnejše. Predvsem področje okoljske politike je takšno, da je njene vplive mogoče čutiti v širšem okolju, zato je to tudi tematika, ki zanima širok krog ljudi.

Ob koncu velja omeniti še nekaj možnih izhodišč za nadaljnjo raziskovanje. Že z zdajšnje časovne točke bi bilo mogoče naše ugotovitve preveriti z izbiro drugačnih teoretičnih osnov in indikatorjev za preverjanje hipotez. Tako bi lahko prišli do nekoliko drugačnih zaključkov kot v pričujočem diplomskem delu. Prav tako bi z opravljenimi večimi intervjuji s sodelujočimi lahko razkrili še kakšen vidik omenjenega sodelovanja, ki je sedaj zaradi slabe pripravljenosti sodelujočih pri pripravi diplomske naloge ostal neraziskan.

Iztočnice za nadaljnjo raziskovanje se kažejo predvsem v smeri proučevanja izvajanja programa varstva okolja ter sodelovanja z nosilci posameznih ukrepov pri le-tem. Primerjalno bi lahko proučili tudi pripravo in oblikovanje drugih strateških dokumentov v mestu in ugotavljali, v kolikšni meri je prisotno sodelovanje z zainteresirano javnostjo. Dolgoročno bi

na ta način preverili, ali se vzorci oblikovanja in sprejemanja ključnih odločitev spreminjajo v smeri večjega sodelovanja z ljudmi ali so glavne odločitve še zmeraj v rokah mestne uprave.

6. LITERATURA

1. Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave*. Ljubljana: GV Izobraževanje.
2. Andonova, B. Liliana. 2005. *Multi-Level Governance: The Case of Climate Change: Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*. Dostopno prek: http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2005/papers/andonova_bc2005_2.pdf (16. marec 2008).
3. Börzel, Tanja. 1997. What's so special about policy network? An explanation of the concept and its usefulness in studying European governance. *European Integration online Papers* 1 (16): 1-28.
4. Bugarič, Bojan. 2003a. Odprta uprava in državljan: sodelovanje javnosti in analiza učinkov predpisov (RIA) v postopku sprejemanja predpisov. *Javna uprava* 39 (4): 439-461.
5. Bugarič, Bojan. 2003b. Odprta javna uprava. *Zbornik znanstvenih razprav* 36: 119-156.
6. Bukowski, Jeanie. 2004. *Multi-level networks as a threat to democracy? The case of Portugal's Vasco da Gama Bridge*. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=12&hid=112&sid=06bdda19-c018-41fe-bcdc-57fdf8d4b85a%40sessionmgr104> (2. april 2007).
7. Burja, Alenka. 2007. *Priporočila ministrstva za pripravo občinskih programov varstva okolja*. Ljubljana: MOP. Dostopno prek: <http://www.opvo.mop.gov.si/> (8. marec 2008).
8. Dahl, A. Robert. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

9. Debeljak, Irena. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 26. junij.
10. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
11. Ewalt, G. Ann Jo. 2001. *Theories of Governance and New Public Management: Links to understanding Welfare Policy Implementation*. Dostopno prek <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN000563.pdf> (5. avgust 2008).
12. Ferčič, Aleš. 2006. Javno-zasebna partnerstva in slovenske občine. *Lex localis* 4 (4): 59-74.
13. Ferlila, Bogomil in Polonca Kovač. 2005. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. *Government of the future*. 2001. PUMA policy brief No. 9, OECD. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/4/35063783.pdf> (20. junij 2008).
15. Haček, Miro. 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
16. Hall, David, ur. 2006. *Rethinking Service delivery: Shared Service and Public/Public Partnerships*. West Yorkshire: DCLG Publications. Dostopno prek: <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/rethinkingservicedelivery3> (2. februar 2008).
17. Hall, David, Jane Lethbridge in Emauele Lobina, ur. 2005. *Public-public partnership in health and essential services*. Public services international research unit: University of Greenwich. Dostopno prek: http://www.queensu.ca/msp/pages/Project_Publications/Series/PapersNo9.pdf (2. februar 2008).
18. Hanseh, Gro Sandkjaer in Erling Klausen. 2007. Oslo Inner City District: Network Failure in the Face of the Policy Success. V *Democratic network governance in*

- Europe*, ur. Martin Marcussen in Jacob Torfing, 47-65. Hampshire: Palgrave MacMillan.
19. Hjortdal, Henrik in Schou, Bent. 1996. Informing clients: The role of public service standards statements. V *Responsive government: Service Quality Initiatives*, ur. David Shand, 89-108. Paris: OECD.
20. Hughes, E. Owen. 2003. *Public management and administration: An introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
21. Iskrič, Goran. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 17. junij.
22. Jazbinšek, Seršen Nataša. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 27. maj.
23. Kickert, J. M. Walter, Erik-Hans Klijn in Joop F.M. Koppenjan. 1997. *Managing complex networks*. London: Sage Publications.
24. Kitchen, Felicity. 2003. *Public-public partnership*. Dostopno prek: <http://www.ksp.org.za/holon15.htm> (2. februar 2008).
25. Kodelja, Zdenko. 2005. *Problemi prenavljanja šolstva na strokovni podlagi*. Ljubljana: Pegagoški inštitut. Dostopno prek: <http://ceps.pef.uni-lj.si/2005-kodelja-okt2.pdf> (7. junij 2008).
26. Kooiman, Jan. 1993a. Social-political Governance: Introduction. V *Modern governance*, ur. Jan Kooiman, 1-6. New York: Sage Publications.
27. Kooiman, Jan. 1993b. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. V *Modern governance*, ur. Jan Kooiman, 35-48. New York: Sage Publications.
28. Kooiman, Jan in Maarten Bavinck. 2001. *The governance perspective*. Dostopno prek: http://www.fishgovnet.org/downloads/documents/kooiman_fish.pdf (14. avgust 2008).

29. Koprivšek, Jelka. 2008. Intervju z avtorjem, Ljubljana, 12. junij.
30. Kramberger, Anton, Branko Ilič in Andrej Kohont. 2004. S strateško naravnanim menedžmentom do rasti in uspešnosti organizacije. V *Razpoke v zgodbi o uspehu*, ur. Ivan Svetlik in Branko Ilič, 66-110. Ljubljana: Založba Sophia.
31. Lah, Avguštin. 2002. *Okoljski pojavi in pojmi. Okoljsko izrazje v slovenskem in tujih jezikih z vsebinskimi pojasnili*. Ljubljana: Svet za varstvo okolja RS.
32. Lajh, Damjan. 2006. Kohezijska politika in subnacionalna mobilizacija v državah članicah Evropske unije. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 231-247. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Lipič, Karel. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 15. junij.
34. Lipičnik, Bogdan. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
35. Lyall, Catherine in Joyce Tait. 2005. Shifting Policy Debates and the Implications for Governance. V *New Modes of Governance*, ur. Catherine Lyall in Joyce Tait, 3-17. Aldershot: Ashgate.
36. Malena, Carmen. 2004. *Strategic partnership: Challenges and best practices in the management and governance of multi-stakeholder partnerships involving UN and civil society actors*. Dostopno prek: http://www.un.org/reform/civilsociety/pdfs/pocantico_booklet.pdf (8. februar 2008).
37. Massey, Andrew in Robert Pyper. 2005. *Public management and modernisation in Britain*. New York: Palgrave Macmillan.
38. McQuaid, Ronald. 2000. The theory of partnership: Why have partnership? V *Public-Private Partnership: Theory and Practice in international perspective*, ur. Stephen P. Osborne: Routledge. Dostopno prek: <http://books.google.si/books?hl=sl&id=HxI0MFJCHogC&dq=theory+and+practise+in+international+perspe>

ctive&printsec=frontcover&source=web&ots=oAayHp1syh&sig=wp021m1KGG-AQjISDQd-tTHc0T4#PPA25,M1 (16. marec 2008).

39. *Občinski program varstva okolja – Delavnice z mestnimi občinami Slovenije*. 2005. Dostopno prek: <http://www.opvo.mop.gov.si/delavnice/delavnica1.pdf> (19. maj 2008).
40. Ogrin, Tomaž. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24. junij.
41. *Okoljska strategija za urbano okolje*. 2006. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_sl.pdf (13. maj 2008).
42. Osborne, David in Ted Gaebler. 1993. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.
43. Pierre, Jon in Guy B. Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
44. *Program varstva okolja za Mestno občino Ljubljana za obdobje 2007-2013*. 2008. Ljubljana: Mestna občina Ljubljana.
45. *Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005 2012 (ReNPVO)*. Ur.l. RS 2/2006 (15. maj 2008).
46. Rhodes, R. A. W. 2003. *Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
47. Richter, Judith. 2004. *Public-Private Partnership for Health: A trend with no alternatives?* Dostopno prek: <http://www.gifa.org/files/jrichter.pdf> (16. marec 2008).
48. Schultze, Claus. 2004. *EU regional policy and the structural funds: Background paper for presentation on EU regional policy and financial instruments*. Dostopno prek: http://europeandcis.undp.org/files/uploads/LG%20EU/SF%20Background%20Paper_Claus.doc (18. februar 2008).

49. Shand, David, ur. 1996. *Responsive government: Service Quality Initiatives*. Paris: OECD.
50. Sørensen, Eva in Jacob Torfing. 2005. Network governance and Post-liberal Democracy. *Administrative Theory and Praxis* 27 (2): 197-237. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=10&hid=7&sid=b907ab7e-97ce-4aad-8961-9fe8584f7e18%40sessionmgr3> (18. april 2008).
51. Torfing, Jacob. 2007. Introduction: Democratic Network Governance. V *Democratic network governance in Europe*, ur. Martin Marcussen in Jacob Torfing, 1-22. Hampshire: Palgrave MacMillan.
52. Trpin, Gorazd. 2000. Načelo odprtosti javne uprave. *Javna uprava* 36 (4): 409-418.
53. Turton, Genie. 1996. Current and future developments in service quality initiatives – Service quality programme: United Kingdom. V *Responsive government: Service Quality Initiatives*, ur. David Shand, 59-70. Paris: OECD.
54. Varelidis, Nikos. 1996. Client consultation and participation: Consumers and public services. A commentary on the paper by Tormond K. Lunde. V *Responsive government: Service Quality Initiatives*, ur. David Shand, 85-88. Paris: OECD.
55. Vliet, van Martijn. 1993. Environmental regulation of business: Options and constraints for communicative governance. V *Modern governance*, ur. Jan Kooiman, 105-118. New York: Sage Publications.
56. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)*. Ur. l. RS 63/2007 (13. julij 2007).
57. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP)*. Ur. l. RS 127/2006 (7. december 2006).
58. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007).
59. *Zakon o ohranjanju narave (ZON-UPB2)*. Ur. l. RS 96/2004 (30. avgust 2004).

60. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1)*. Ur. l. RS 93/2005 (21. oktober 2005).
61. *Zakon o varstvu okolja (ZVO-1-UPB1)*. Ur. l. RS 39/2006 (13. april 2006).
62. Zavodnik, Ana. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 21. julij.
63. Živčič, Lidija. 2008. Interju z avtorjem. Ljubljana, 1. junij.
64. Žurga, Gordana. 2000. Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi. *Teorija in praksa* 37 (2): 330-347.
65. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
66. Wallace, Derek. 2007. *For the governors of tomorrow: A democracy audit of the policy process..* Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=4&hid=15&sid=cd64caa0-bd73-4bd8-8dd9-2f561c69c4d3%40sessionmgr8> (3. junij 2008).

7. PRILOGE

Priloga A: Intervju z ga. Natašo Jazbinšek Seršen, Oddelek za varstvo okolja MOL

1. Kdaj se je priprava OPVO začela?

V MOL smo začeli z izdelavo OPVO v letu 2004. Začetna točka nastajanja programa je bilo poročilo o stanju okolja v MOL, nosilec projekta pa je bil Oddelek za varstvo okolja MOL. K sodelovanju so bili povabljeni tudi drugi udeleženci. V sklopu različnih tematskih delavnic so sodelujoči skupaj izluščili nabor ključnih okoljskih problemov in jih ovrednotili glede na pomembnost. Z javnim razpisom je bil izbran tudi izvajalec priprave programa, t.j. podjetje Oikos. Nastali osnutek dokumenta je bil zelo obsežen in zato tudi neživljenjski, zaradi česar smo ocenili, da bi imeli velike probleme pri njegovem izvajanju.

Naslednje leto je Ministrstvo za okolje pripravilo smernice za oblikovanje občinskih programov varstva okolja. Organiziralo je sklop 10 delavnic, ki smo se jih tudi udeležili. Ob upoštevanju dejstva, da je Oddelek za varstvo okolja MOL pred tem že opravil intenzivno delo na pripravi dokumenta, je bila sprejeta odločitev, da bo prenova OPVO v Ljubljani kot pilotni projekt pomenila glavna izhodišča za pripravo končnih priporočil za pripravo OPVO v drugih občinah.

V začetku leta 2006 je bila ustanovljena tako imenovana projektna skupina za pripravo OPVO, katere namen je bil sodelovati pri prenovi osnutke dokumenta. V sodelovanju z ostalimi deležniki so bili opredeljeni ključni okoljski cilji, znotraj katerih smo naknadno določili še posamezne operativne cilje, ukrepe in nosilce le-teh, rok za izvedbo, okvirne stroške in možne vire financiranja.

2. Kaj je bila osnova za oblikovanje OPVO?

Osnova programa je bilo poročilo o stanju okolja v MOL, na podlagi česar je bilo sploh mogoče opredeliti probleme v okolju, sicer pa nekih jasnih navodil v začetku nismo imeli. Pri oblikovanju programa smo se naslanjali tudi na Nacionalni program varstva okolja ter nekatera evropska priporočila, drugih predpisov, ki bi narekovali proces priprave OPVO, pa ni bilo.

Šele leta 2005 je Ministrstvo za okolje pripravilo smernice za oblikovanje občinskih programov varstva okolja, katerih namen je bil podati potrebne strokovne usmeritve in

metodologijo za izdelavo programa ter postaviti vsebinski okvir OPVO. Organiziranih delavnic smo se udeležili predstavniki mestnih občin.

3. Kdo vse je sodeloval pri pripravi OPVO in na kakšen način je omenjeno sodelovanje potekalo?

Oddelek za varstvo okolja je tako v letu 2004 kot 2006, ko smo se ponovno lotili priprave OPVO, k sodelovanju povabil javna podjetja, nevladne organizacije, šole, predstavnike ključnih ministrstev, predstavnike četrtnih skupnosti ter druge zainteresirane posameznike in skupine. Seveda so pri tem sodelovali tudi drugi oddelki mestne uprave.

Sodelovanje je potekalo predvsem na osnovi moderiranih delavnic, ki so potekale v letih 2004 in 2006 in so bile organizirane po posameznih tematikah. Poleg tega smo imeli sestanke še s posameznimi skupinami, predvsem četrtnimi skupnostmi in drugimi oddelki mestne uprave.

4. Na podlagi katerih kriterijev ste izbirali sodelujoče?

Sodelujoče smo izbirali na podlagi dveh kriterijev in sicer povezanost z okoljem ter vpliv na okolje. Na podlagi prvega kriterija smo k sodelovanju povabili četrtne skupnosti, šole, nevladne organizacije, na podlagi drugega kriterija pa predvsem javna in ostala podjetja.

5. Ali so se vabilu odzvali vsi povabljeni?

Vsi omenjeni so dobili uradno vabilo, vendar je bila odločitev o udeležbi prostovoljna. Vsi povabljeni se torej vabilu niso odzvali, vendar kljub temu lahko rečem, da smo uspeli angažirati reprezentativen vzorec sodelujočih, sam so le-ti prihajali iz vseh pomembnih področij. Nekatere organizacije oziroma skupine, ki se sestankov in delavnic niso mogle udeležiti, so pri pripravi programa sodelovale s svojimi strateškimi dokumenti in usmeritvami.

6. Ste morda dobili pritožbo od kakšne skupine/ organizacije, ki je tudi hotela sodelovati pri pripravi OPVO, pa ni bila povabljena k sodelovanju?

Ne, do nas ni prišla nobena pritožba kakšne organizacije, saj smo k sodelovanju res povabili širok krog udeležencev. Dobili smo nekaj pritožb posameznih meščanov, ki so tudi želeli neposredno sodelovati pri pripravi programa. Meščani so bili v proces priprave OPVO vključeni preko četrtnih skupnosti, le-te pa so sodelujoče izbirale na podlagi lastnih kriterijev.

7. Zakaj ste se odločili za takšno vrsto sodelovanja pri izdelavi OPVO? Zakaj niste programa izdelali kar samo v Oddelku za varstvo okolja?

Za sodelovanje smo se odločili predvsem iz treh razlogov. Prvič, z vidika financ in človeških virov bi sami težko oblikovali kakovosten program. Drugič, najpomembnejše je dejansko izvajanje programa v praksi, kar je precej lažje doseči, če zainteresirane deležnike povabiš k sodelovanju že v fazi priprave programa. To je bil dejansko tudi naš glavni razlog za vzpostavitev sodelovanja, saj so posamezni sodelujoči tudi nosilci ukrepov in aktivnosti v okviru OPVO. Nismo namreč želeli, da bi bil sprejeti dokument samo črka na papirju, ki se v praksi ne bi izvajal. In nenazadnje, program je potreboval tudi ustrezno podporo v mestnem svetu, zato smo k pripravi programa povabili tudi mestne svetnike.

8. Ali ste mnenja sodelujočih partnerjev tudi dejansko upoštevali?

Mnenja sodelujočih partnerjev smo aktivno iskali, s tem namenom smo tudi organizirali delavnice in nanje povabili predstavnike z različnih področij. Glede na veliko število vpletenih interesov pa seveda vseh predlogov in mnenj v programu nismo mogli upoštevati, saj so bili nekateri interesi izrazito ozki. So pa bila vsa mnenja zabeležena v zapisnikih sestankov in jih bomo obravnavali v okviru drugih projektov.

9. Ali je pred sprejetjem programa varstva okolja potekala javna obravnava dokumenta oziroma razgrnitev dokumenta? Če da, kdo je pri tem sodeloval?

Javne razgrnitve po že sprejetem OPVO na seji mestnega sveta MOL ni bilo – to funkcijo so prevzele javne delavnice in spletna stran, ki je bila ves čas nastajanja dokumenta aktivna in transparentna – vsi zainteresirani posamezniki ali skupine so lahko sodelovale s pripombami, dopolnitvami in podobno.

10. Kako je potekalo odločanje sodelujočih? Ali je pri tem prihajalo do nesoglasij, sporov?

Pri odločanju so bili aktivno vključeni vsi sodelujoči na posameznih delavnicah oziroma sestankih, odločanje pa ni bilo podvrženo formalnim proceduram. Iz nabora vseh predlaganih okoljskih ciljev smo skupno izbrali štiri ključne strateške cilje. Odločanje je večinoma potekalo soglasno. Kadar soglasja sprva ni bilo mogoče doseči, so sodelujoči izmed vseh okoljskih problemov po lastni presoji ovrednotili cilje glede na njihovo pomembnost in nujnost reševanja. Glasovi vseh sodelujočih so bili enakovredni, tako da so imeli vsi enake

možnosti odločanja pri oblikovanju končne vsebine programa. Sporov pri odločanju ni bilo, saj so bile debate na delavnicah zelo konstruktivne.

11. Kako je potekalo obveščanje o poteku priprave OPVO?

Obveščanje je potekalo sproti, vsi sodelujoči na posameznih delavnicah so prejeli tudi zapisnik sestankov. Kot rečeno, je bila aktivirana tudi posebna spletna stran, ki je bila namenjena obveščanju širše javnost o vseh dogodkih v zvezi z OPVO in smo jo tekoče ažurirali.

12. Katere pomanjkljivosti takšnega načina sodelovanja bi izpostavili?

Izpostavila bi predvsem problem konkretnosti dokumenta in s tem povezane izvedljivosti – težko je bilo namreč vnaprej predvideti natančne kazalnike ter finančno ovrednotiti posamezne ukrepe. Kot pomanjkljivost bi ocenila tudi dolgotrajen proces nastajanja dokumenta, vendar je končni rezultat gotovo boljši od prvega osnutka programa. Predvsem v začetku priprave smo se soočili s problemom velikega števila zelo ozkih interesov. Številni deležniki, predvsem četrtne skupnosti, so na skupnih sestankih poudarjali ozke okoljske probleme, ki jih občutijo v svojem okolju. Glede na to, da je OPVO strateški občinski dokument na področju okoljske politike, ni mogoče pričakovati, da bo vseboval konkretne rešitve za vsak okoljski problem.

13. Ali je bilo po vaši oceni sodelovanje uspešno? Ste dosegli zastavljene cilje?

Sodelovanje je bilo uspešno, saj smo glavni cilj dosegli, t.j. oblikovanje OPVO. Kot sem omenila, je sprejeti program glede na vse okoliščine optimalen, saj pokriva ključna problematična področja v okolju, nekaj njegovih pomanjkljivosti sem prav tako že omenila. Sodelovanje se mi zdi uspešno predvsem z vidika aktivnega vključevanja ljudi iz zelo različnih strokovnih področij. Poročilo o samem izvajanju programa pričakujemo konec letošnjega leta in takrat bomo lahko bolj natančno rekli, ali smo dosegli v programu zastavljene cilje.

Priloga B: Vprašalnik za sodelujoče pri pripravi OPVO

Spodnji vprašalnik je bil posredovan večini sodelujočih pri pripravi OPVO, nanj pa so deloma ali v celoti odgovorili naslednji:

- Lidija Živčič, predsednica društva Focus;
- Karel Lipič, član odbora za varstvo okolja v MOL v mandatu 2003-2007 ter član ZEG;
- Ana Zavodnik, predstavnica VO-KA;
- Irena Debeljak, predstavnica TE-TOL;
- Tomaž Ogrin, predsednik Društva za okolje, družbo, naravo in zdravje Slovenije;
- Goran Iskrič, predsednik sveta ŠS Center;
- Jelka Koprivšek, koordinatorica ČS Jarše.

1. K sodelovanju pri pripravi programa varstva okolja v MOL so bila povabljeni tudi podjetja/ društva, ki vplivajo na okolje v Ljubljani oziroma se ukvarjajo z okoljsko problematiko. Zakaj se je vaše podjetje/ društvo odločilo za sodelovanje z mestno upravo? Kakšen je bil pri tem vaš namen /cilj, kaj ste poskušali doseči?

2. Ste bili o poteku priprave programa varstva okolja sproti obveščeni, morda tudi, če na posamezni delavnici ali sestanku niste sodelovali? Se vam zdi, da ste imeli v vseh fazah priprave programa zadostne informacije? Če ne, prosim navedite katere informacije ste pogrešali.

3. So bili vaši predlogi upoštevani pri pripravi končnega besedila programa? Ste sploh lahko dajali svoje predloge, mnenja? Se vam končni program varstva okolja, ki je bil sprejet oktobra 2007, zdi ustrezen glede na vaše področje delovanja?

4. Se vam je vaše sodelovanje pri pripravi programa varstva okolja zdelo uspešno? Katere prednosti ali slabosti takšnega načina sodelovanja bi lahko izpostavili?