

PARTICIPACIJA JAVNOSTI KOT DEL STRATEGIJE ODNOSOV Z JAVNOSTMI PRI PROSTORSKEM PLANIRANJU

Povzetek. Članek uvodoma analizira socialno psihološke razloge za povečano participacijo javnosti na področju prostorskega planiranja. Razlago išče v teoriji družbene konstrukcije znanja (Alfred Schutz), teoriji socialnih reprezentacij (Serge Moscovici) in kroženju zaloga znanja (strokovnega znanja v usakdanje znanje in obratno) kot pomembnem dejavniku družbene distribucije znanja. Opozarja na pomembno vlogo današnjih strokovnjakov, ki ne sodelujejo več le v zaprtih strokovnih odločevalskih procesih, ampak vzpostavljajo prostor za aktivno vključevanje javnosti v te procese.

Zato morajo javnosti (do določene mere) razumeti njihovo delo, da se lahko do njega oziroma do posledic, ki jih bo imelo za njihovo življenje, opredelijo in strokovnjakom posredujejo povratne informacije.

Kot orodje za pridobivanje teh informacij so v članku predstavljene prednosti in slabosti ter formalne in neformalne oblike programov participacije javnosti, ki jih (predvsem neformalne oblike) avtorici opredeljujeta kot pomembni del strategije odnosov z javnostmi.

V članku problematizirata s trditvami nekaterih teoretikov in praktikov, da lahko programi participacije javnosti učinkovito nadomestijo strategije odnosov z javnostmi oziroma delujejo ločeno od njih. Teoretične trditve utemeljujeta na aktualnem primeru priprave novega prostorskega plana Mestne občine Ljubljana, s pomočjo katerega dokazujeta, da je strategija odnosov z javnostmi širši okvir za programe participacije javnosti in hkrati *conditio sine qua non* njihove učinkovitosti.

Ključni pojmi: participacija javnosti, odnosi z javnostmi, prostorsko/urbanistično/mestno planiranje; usakdanje in ekspertno/strokovno znanje, družbena distribucija znanja, teorija socialnih reprezentacij, družbena konstrukcija znanja; prostorski plan MOL

* Darinka Pek Drapal, univ.dipl.biol., svetovalka za odnose z javnostmi, PRP Odnosi z javnostmi, Ljubljana; Mojca Drevenšek, univ.dipl.kom., vodja projektov, PRP Odnosi z javnostmi, Ljubljana

Uvod

Program participacije javnosti je v procesu odločanja na področju okoljskih in prostorskih zadev (prostorskega planiranja in nasploh na področju kakršnih koli posegov v prostor) eden pomembnejših segmentov celovite strategije odnosov z javnostmi. Trend k povečevanju pomena in pogostosti izvajanja tovrstnih programov pri odločanju o različnih okoljskih zadevah je vse očitnejši, tako v svetu (že od 60. in 70. let tega stoletja naprej), kakor v zadnjem času tudi pri nas.

Na ravni makrodružbenih dogajanj lahko govorimo o splošnem mednarodnem trendu gibanja k participatorni demokraciji in o naraščajočih možnostih za sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev na področju okolja, ki se odražajo tudi v sprejemanju mednarodnih dokumentov, kot je Aarhuška konvencija¹. Na mikro ravni funkcioniranja skupnosti strokovnjakov, posredovanja njihovih strokovnih odločitev javnosti in vključevanja različnih (laičnih) javnosti v njihovo strokovno delo, pa se zdi pomembno predvsem naslednje vprašanje: Katere so spremembe v družbeni sferi, ki so povzročile, da strokovnjaki vse bolj zavzeto iščejo pomoč pri svojem delu in potrditev svojega strokovnega dela s strani (bolj ali manj) laičnih javnosti?

V okviru razprave o odnosu med znanjem strokovnjakov na eni strani in znanjem laikov (če načrtno izpustimo področje interesov in ostajamo zgolj na ravni znanj) na drugi strani se kaj hitro znajdemo pred gordijskim vozлом vprašanj o tem, kaj se je v zadnjem času dogajalo s strukturo zalog različnih vrst znanj oziroma, do kakšnih sprememb je prišlo v odnosih med javnostmi, ki razpolagajo z različnimi stopnjami in vrstami znanja (na primer odnos strokovne javnosti do vsakdanjega znanja in, obratno, odnos laične javnosti do strokovnega, ekspertnega znanja).

Spremembe, o katerih govorimo, se močno odražajo skozi dejavnosti posredovanja in predstavljanja dosežkov strokovnega znanja (na primer znanstvenih in tehnoloških dosežkov in odkritij) laični javnosti. V nadaljevanju prispevka pa nas še posebej zanima socialnopsihološka vloga (laične) javnosti oziroma njena vloga pri (so)odločanju na tistih področjih strokovnega dela, katerega odločitve na mnogih ravneh bistveno vplivajo na vsakdanje življenje. Sprejemanje mestnega ali nacionalnega prostorskega plana, ki ga še posebej obravnavamo proti koncu prispevka, z vsemi vplivi (prostorskimi, socialnimi, psihološkimi itd.), ki jih ima na sfero vsakdanjega življenja, v tem kontekstu gotovo zasluži posebno pozornost.

A. Povečani trend k participaciji javnosti

Socialna konstrukcija znanja: odnos med vsakdanjim in strokovnim/ekspertnim znanjem

Pri razpravi o strukturah znanja oziroma zalogah znanja se za potrebe tega prispevka vračamo h klasikoma proučevanja in interpretiranja sprememb v odnosih med različnimi vrstami znanja (od vsakdanjega do strokovnega). To sta

¹ Več o tem glej Ogorelec (2001) in Drevenšek (2001).

avstrijsko/ameriški fenomenolog Alfred Schutz in francoski socialni psiholog Serge Moscovici. Pomembni izhodišči pri iskanju odgovora na vprašanje, ali in kako so različne vrste znanja družbeno konstruirane ter kakšne so razlage za (poti) prehajanja ene vrste znanja v drugo vrsto (to pa se močno navezuje prav na delo strokovnjakov za odnose z javnostmi, ki morajo upravljati s pretokom in menjavo informacij, kar obdelujemo v zadnji točki tega prispevka), sta namreč teorija družbene distribucije znanja Alfreda Schutza (1971, 1971a, 1979, 1987a in 1987b) in teorija socialnih reprezentacij Sergeja Moscovicija (1998).

Alfred Schutz: Družbena konstrukcija (idealnih tipov) znanja

Delo Alfreda Schutza temelji na predpostavki, da je vse znanje, tako strokovno kot vsakdanje (laično), konstrukcija². Nadalje trdi, da gre za družbeno konstrukcijo znanja. Schutz (1971) govori o treh elementih kot razlogih, da konstrukcijo znanja obravnavamo kot družbeno konstrukcijo znanja:

- konvencionalizacija,
- posredovanje in
- distribucija.

Če se osredotočimo le na tretji element, družbeno distribucijo znanja, naletimo na naslednjo Schutzovo ugotovitev: ni pomembno le, kaj nekdo ve, ampak tudi, kako to ve. Ni torej pomembna le informacija, ki pride do posameznika, ampak je prav tako pomembno, kako je ta informacija do njega prišla, kakšna je bila njegova reakcija na (od nekoga) posredovano informacijo, kakor tudi, kako in zakaj je do posredovanja informacije sploh prišlo. Pri tem naletimo na vprašanje interesa oziroma potrebe posameznika, da pride v stik z nekim znanjem ali da ga osvoji.

“Pomembna lastnost človekovega življenja v modernem svetu je njegovo prepričanje, da ne razume popolnoma življenjskega sveta kot celote /.../ Na področjih, kjer prevladajo naši praktični interesi, nas zadovolji vtidenje, da določena sredstva in postopki dosežejo določene zelene ali nezaželene izide /.../ Uporabljamo najzapletenejše izume, ki jih je proizvedla zelo napredna tehnologija, ne da bi vedeli, kako naprave delujejo /.../ Enako velja za družbeni svet. Zanesemo se na to, da se bodo naši soljudje odzivali tako, kot pričakujemo, če se bomo do njih vedli na določen način...” (Schutz, 1987: 1637).

Temeljno vprašanje, ki si ga zastavlja Schutz, je, kakšni nagibi vodijo odrasle ljudi, ki živijo svoje vsakdanje življenje v naši moderni civilizaciji, da sprejmejo nekatere dele “izročnega jim” sveta brez pridržkov, ostale pa pojmujejo kot vprašljive (beri: čutijo potrebo po pridobitvi dodatnih informacij o neki zadevi). Pri iskanju odgovora si Schutz pomaga s konstrukcijo treh idealnih tipov, ki jih poimenuje:

- izvedenec (strokovnjak/ekspert),
- dobro obveščeni državljani in
- človek z ulice.

² Pri tem Schutz (1987a in 1987b) razlikuje med konstrukcijami prve in konstrukcijami druge stopnje. Prve pripadajo posameznikom v socialnem polju, druge pa znanstvenikom na podlagi (vsakodnevnih) konstrukcij prve stopnje (tako imenovani teoretični idealni tipi).

Razpredelnica 1: Alfred Schutz - Idealni tipi znanja

Naziv idealnega tipa znanja	Kratek opis - najpomembnejše lastnosti
Izvedensko (ekspertno) znanje	Obsega omejeno področje, v okviru katerega pa je znanje zelo razločno in artikulirano: "Njegova mnenja temeljijo na dokazanih trditvah, njegove sodbe niso zgolj ugibanja ali ohlapne domneve." (Schutz, 1987: 1638).
Znanje dobro obveščene državljana (oziroma državljana, ki si prizadeva biti dobro obveščen)	Razumsko utemeljena mnenja na področjih, za katera ve, da so zanj vsaj posredno pomembna, čeprav niso povezana z njegovim namenom. Ni artikulirano kot izvedensko znanje (in si tudi ne prizadeva biti takšno), hkrati pa ne privoli v temeljno nedoločenost receptnega znanja ali v iracionalnost nerazjasnenih strasti in občutij.
Znanje človeka s ceste	Znanje o receptih: delovno znanje vrste področij, ki pa med seboj niso nujno povezana: "/.../ kako je mogoče v tipičnih situacijah doseči tipične izide s tipičnimi sredstvi. Recepti označujejo postopke, ki se nanje moremo zanesti, četudi jih povsem ne razumemo." (Schutz, 1987: 1638). Mnogo manj razločna oblika znanja, kot je izvedenčeva, a za praktične namene še vedno dovolj natančna.

(vir: Schutz, 1987)

"Pravzaprav je vsakdo od nas v vsakdanjem življenju v vsakem trenutku hkrati izvedenec, dobro obveščeni državljan in človek z ulice, toda vselej glede na različna področja vtidenja. Poleg tega se vsak od nas zaveda, da velja enako za vse soljudi, in prav to dejstvo sodoloča posebni tip uporabljenega vtidenja." (Schutz, 1987:1638).

Ali in zakaj se torej posamezniki, ki so strokovnjaki na določenem področju in (logično) laiki na nekem drugem področju, odločajo za svoje vključevanje v procese odločanja o strokovnem delu na slednjem področju (na katerem razpolagajo zgolj z laičnim znanjem)? Zastavljeno tudi drugače: zakaj se strokovnjaki na določenem ekspertnem področju odločajo za vključevanje posameznikov, ki razpolagajo zgolj z laičnim znanjem, pri sprejemanju odločitev na tem/njihovem ekspertnem področju?

Stvari, ki se nam danes zde samoumevne, lahko že jutri postanejo vprašljive, če po lastni izbiri ali kako drugače³ premestimo svoj interes in določimo (doslej) sprejeto stanje stvari kot področje, na katerem si želimo aktivnejšega odnosa oziroma dialoga z eksperti z namenom nadaljnega raziskovanja področja.

³ Premeščeni interes je torej izhodišče za prehajanje različnih oblik zalog znanja iz ene v drugo. Vprašanje glede premeščanja interesa pa je, kdo stoji za njim oziroma komu je to premeščanje interesa "v interesu": politiki, kapitalu, stroki itd.

Kroženje zalog znanja

Z vprašanjem premeščanja/oblikovanja interesa tako trčimo ob problematiko preoblikovanja navedenih idealnih tipov znanja, pri čemer gre (vsaj do določene mere) tudi za vprašanje premestitve interesa posameznika za sprejemanje in razumevanje zaloge določene vrste znanja. Z vidika aktivne vloge posameznika gre pri tem prav za prehajanje ene (idealne) vrste znanja v drugo, na primer strokovnega v vsakdanje znanje (to je v našem primeru strokovnega urbanističnega znanja prostorskega planerja v vsakdanje znanje laičnega prebivalca nekega mesta/države, katerega prostor načrtujejo strokovnjaki). Tako tudi Ogorelec (1995: 9): *“Urbanista - prosvetljenega izvedenca, ki vedno ve, kaj je dobro za ljudi, in v skladu s tem določa dokončne rešitve, zato postopoma nadomešča drugačen tip strokovnjaka. Takšen - novi - tip strokovnjaka mora svojo energijo med drugim usmerjati tudi v iskanje rešitev, pri katerih bo sodelovala javnost oziroma uporabniki. Gre torej za dialog, v katerem urbanist predstavlja svoja mnenja, zagotavlja tehnično znanje in razpravlja o posledicah različnih rešitev. Pri tem pa se ves čas srečuje z mnenji in informacijami, ki mu jih posreduje javnost.”*

Na eni strani imamo torej strokovno znanje urbanista, ki ga je treba predelati in v razumljivi obliki posredovati javnosti, na drugi strani pa mnenja in stališča javnosti (vsakdanje znanje in izkušnje sodelujočih laikov s prostorom, v katerem živijo in delajo), pridobljena skozi načrtovane postopke participacije javnosti. Ekspert-urbanist si mora ta mnenja in stališča javnosti nato sam oziroma s pomočjo strokovnjakov za upravljanje s pretokom informacij (strokovnjakov za odnose z javnostmi) predelati v informacije, koristne za njegovo nadaljnje ekspertno delo. Gre za tako imenovano kroženje zalog znanja, katerega posledica je družbena distribucija znanja.

Serge Moscovici: teorija socialnih reprezentacij

Danes razmišljamo o konstrukciji znanja ter o odnosu med strokovnim in vsakdanjim znanjem drugače (pravzaprav diametralno nasprotno), kot je to v 30. in 40. letih tega stoletja počel Schutz. Schutz je razpravljal o konstrukciji ekspertnega znanja na podlagi vsakdanjega znanja; danes pa se ukvarjamo predvsem s konstrukcijo vsakdanjega znanja na podlagi in pod vplivom ekspertnega znanja. Teorija socialnih reprezentacij⁴ je ena pomembnejših teoretskih in raziskovalnih smeri v socialni psihologiji, ki skuša globlje prodreti v naravo vsakdanjega znanja oziroma subjektivne konstrukcije družbene realnosti.⁵

Če je Schutz proučeval, kako znanstvene teorije nastajajo iz vsakdanjega znanja (iz njega pobirajo svoje ideje in dokaze), se teorija socialnih reprezentacij, nasprotno,

⁴ Ule (2000: 104) o pojmu socialnih reprezentacij: *“Gre za skupine pojmov, predstav, podob, izjav in razlag, ki jih imajo ljudje v vsakdanjem življenju o določenih pojavih v socialnem okolju. Socialne reprezentacije so razumljivi sistemi kognicij, ki jih razvijajo ljudje zaradi lažje vsakodnevnih komunikacij.”*

⁵ Njen začetnik je francoski psiholog Serge Moscovici, pridružili pa so se mu še mnogi socialni psihologi, kot so Doise, Farr, Herzlich, Nuttin, Mugny itd. Ta socialnopsihološka šola je jedro evropske socialne psihologije. (Ule, 2000).

ukvarja z vprašanjem: Kaj se dogaja s strokovnim znanjem, ko od strokovnjakov prehaja med navadne ljudi? Kateri so procesi konstrukcije vsakdanjega znanja pod vplivom ekspertnega znanja?

Moscovici (po Flick, 1998) trdi, da tako imenovane arhaične zaloge znanja (zdravi razum, miti itd.), od nastanka znanosti ter popularizacije njenih teorij in rezultatov, ne obstajajo več.

“Vulgarizacija znanstvenih načinov razmišljanja /.../ je pripeljala do znanstvene racionalizacije vsakdanjega mišljenja, znanja in življenja, to pa je vodilo k izginotju določenih oblik znanja.” (Flick, 1998: 53).

Era amaterskih znanstvenikov/strokovnjakov

Moscovici trdi, da živimo v eri socialnih reprezentacij in govori o amaterskem znanstveniku/strokovnjaku, s čemer misli na množice ljudi, ki svoje (kvazi-ekspertno) znanje pridobivajo iz populariziranih prilagoditev v množičnih medijih: revijah in znanstvenih prilogah v časopisju⁶ ter televizijskih oddajah. “Tipičen primer socialnih reprezentacij je npr. skupek predstav, ki jih imamo o zdravju in boleznih, o prehrani in medosebnih odnosih. Običajno poznamo terminologijo in klišeje, ki nam jih ‘vsiljujejo’ mediji, popularna dela o medicini, psihologiji, psihoterapiji itd.” (Ule, 2000: 105).⁷

Teorija socialnih reprezentacij sugerira, da je naš vsakdanji zdravi razum usedlina popularnih teorij in ideologij, ki krožijo v neki družbi in si jih ljudje delijo v procesu komunikacije in socializacije. “Ljudje spontano in nezavedno prisvajamo segmente teh teorij, ne da bi se sploh zavedali, da počnemo kaj teoretičnega.” (Ule, 2000: 105).

Združitev navedenih teoretskih trditev o prehajanju vsakdanjega znanja v ekspertno znanje ter, mutatis mutandis, poglede teorije socialnih reprezentacij na prehajanje in preoblikovanje ekspertnega znanja v vsakdanje znanje, nas pripelje do celostnega razmisleka o preoblikujočem kroženju zalog različnih vrst znanja. “Ključna naloga socialne psihologije znanja je analiza tega kroženja ter pogojev in procesov konstrukcije realnosti, ki jih zaobsega.” (Flick, 1998: 55).

Popularizacija strokovnega znanja

Zakaj in kdaj se je pojavila potreba, da strokovno znanje prodre do posameznikov, ki na določenem področju razpolagajo le z laičnim znanjem (dobro obveščeni državljani ali celo le ljudi s ceste)? Grundmann (2000) izhaja iz predpostavke, da je začela strokovna-znanstvena skupnost svoje ugotovitve naslavljati

⁶ Omenja na primer *Psychology Today* in *Scientific American*, pri nas pa bi lahko govorili o prilogi *Znanost v dnevniku Delo* in o reviji *Znanost in tehnika*.

⁷ Na področju okoljskih zadev naj omenimo različne interesne/aktivistične skupine za varovanje okolja, ki so izrazito pripomogle k laičnim interpretacijam procesov na področju ravnanja z odpadki (na primer pri procesih termične obdelave odpadkov).

na širšo (laično) javnost in ne več le na svoje kolege (eksperte) tudi zaradi omejenih proračunov in pritiskov s strani skladov za financiranje,⁸ ki jih je želela prepričati o splošni uporabnosti svojega dela: "Svoje ugotovitve popularizirajo, da bi ohranili javno financiranje ali pritegnili zasebno." (Grundmann, 2000: 353).

V svojem delu se loteva področja javnega razumevanja znanosti (to je razumevanja znanosti s strani različnih javnosti) in poudarja, da moramo razločevati med znanstvenimi ugotovitvami in njihovim (javnim) posredovanjem oziroma predstavljanjem v množičnih medijih. Raziskovanja se loteva s proučevanjem naslednjih treh skupin akterjev, razporejenih v trikotniku medsebojnih odnosov:

- strokovnjak-znanstvenik,
- javnost (laična in ekspertna) in
- politični predstavniki moči.

Kot ugotavlja, obstaja med logiko ekspertnega dejstva ali znanstvenega odkritja in poskusom, da o tem dejstvu/odkritju obvestimo in prepričamo različne skupine javnosti, tako imenovani dvojni intrinzični odnos:

1. didaktični in prepričevalni elementi, ki so bistvena vsebina znanstvenikove predstavitve javnosti (in ne le dodatek v fazi naslavljanja laične javnosti);
2. vizualne in retorične strategije pri komuniciranju z različnimi javnostmi, ki jih želi znanstvenik doseči.

Ustvarjanje strokovnega znanja (tudi) skozi participacijo javnosti

Strokovnjak, ki zna bolje aktivirati drugi intrinzični odnos (to je poenostaviti svoje ugotovitve s pomočjo vizualnih in retoričnih orodij), je lahko v prednosti. Pomemben pa je tudi razmislek o najpomembnejših javnostih, ki jim strokovnjaki posredujejo svoje ugotovitve. Grundmann (2000) tega področja sicer ne razdeljuje posebej in navaja le kolege - eksperte in tisti del izobražene javnosti, ki jih zanimajo znanost oziroma znanstvene pojasnitve fenomenov. "Ne želimo pokazati le tega, da je v tem dvojnem odnosu mogoče zaznati komunikacijske strategije, ampak tudi, da se skozi to kompleksno, težavno in pogosto kontradiktorno posredovanje med dvema javnostma (ki sprejemata in legalizirata) znanost tudi ustvarja. Povedano drugače: poleg retorične gre tudi za hevristično vlogo."

Povedano (spet) drugače (za potrebe in na primeru tega prispevka): skozi to kompleksno, težavno in pogosto kontradiktorno posredovanje med javnostjo urbanistov na eni strani in (bolj ali manj) laično javnostjo, ki participira pri (so)odločanju pri sprejemanju mestnega prostorskega plana, na drugi strani, dejstva

⁸ Grundmann (2000) pri tem govori res o znanstvenikih (scientists) in o znanstveni skupnosti (scientific community). Pri tem večkrat omenja znanstvene dosežke ali celo odkritja, kar si na področju urbanizma in še posebej prostorskega planiranja le težko zamislimo. Vendar smo hkrati prepričani, da tudi pri ekspertnem delu prostorskega planiranja pogosto prihaja do (javnih in/ali zasebnih) finančnih pritiskov, kar bi lahko bil eden pomembnejših razlogov, da se urbanisti odločajo za vse močnejšo participacijo javnosti. Zato smo se odločili vključiti Grundmannove misli, čeprav se primarno ne nanašajo na strokovno, ampak na znanstveno javnost.

novega prostorskega plana niso le sprejeta in legalizirana, ampak tudi na novo ustvarjena. Kot bomo videli v nadaljevanju prispevka, pa je povratno vplivanje vsakdanjega znanja na ekspertno urbanistično znanje (pridobljeno na podlagi izvedbe programa participacije javnosti) tudi eden pomembnejših pogojev, da sploh lahko govorimo o pristni participaciji javnosti in ne le o krinki, s pomočjo katere pridobiti strinjanje za izvedbo določenih posegov v prostor.

Grundmann opozarja na pomembno vlogo današnjih ekspertov, ki niso več le svetovalci v procesih sprejemanja strokovnih in političnih odločitev na lokalni, nacionalni ali mednarodni ravni, ampak tudi širše vplivajo na javno mnenje, tudi zaradi večje moči množičnih medijev v vsakdanjem življenju. "Vse to pa bistveno spreminja načine komuniciranja med znanstveniki in javnostjo." (Grundmann, 2000: 381).

Vprašanje popularizacije ekspertnega znanja je seveda polemično: ali gre za primerno prilagajanje ekspertnih ugotovitev ravni razumevanja bolj ali manj laičnih javnosti ali za namerno zavajanje oziroma takšno prilagajanje rezultatov, kot (v danem času in kontekstu) ustreza interesom ekspertov in (političnih) akterjev v ozadju? Popularizacija ekspertnega znanja je v najboljšem primeru "ustrezno poenostavljanje", v najslabšem primeru pa "oskrnitev" v smislu izkrivljanja pravih podatkov s strani 'outsiderjev', kot so na primer predstavniki medijev, zatrjuje Grundmann (2000).

To razločevanje ekspertom dobro služi kot politični resurs v javnem diskurzu: "S tem ko ohranijo možnost označitve nekega dela kot 'popularizacije', lahko diskreditirajo delo, s katerim se ne strinjajo." (Grundmann, 2000: 356). Zato na "čisto ekspertno znanje" na eni strani in "popularizirano ekspertno znanje" na drugi strani ne moremo gledati kot na dva ekstrema, ampak lahko govorimo le o stopnjah. Popularizacija ekspertnega znanja je torej vprašanje stopnje.

B. Vsebinski vidik: Participacija javnosti na področju prostorskega planiranja

Aktivna participacija namesto pasivnega informiranja javnosti

Doslej smo se ukvarjali predvsem s teoretično socialno psihološko razlago povečane potrebe po participaciji javnosti, to je posredovanju strokovnega znanja laični javnosti in pridobivanja mnenj laičnih javnosti o določenih zadevah, ki smo jo utemeljili predvsem s pomočjo sprememb v strukturah znanja in kroženja njegovih zalog. Odslej pa nas bo zanimal specifični vidik znotraj tega širokega polja: aktivna participacija javnosti pri sprejemanju odločitev na področju prostorskega planiranja. Za potrebe tega prispevka lahko popularizacijo ekspertnega znanja označimo kot komuniciranje v smeri od ekspertov k laikom; tako lahko rečemo, da gre za pasivno informiranje javnosti. Nas pa bolj zanima nasprotna smer: zakaj in kako se eksperti odločijo za participacijo javnosti, da vsakdanje znanje (aktivno) prihaja od javnosti (nazaj) k ekspertom (po tem, ko so laike vključili v delo na svojem področju).

Participacija javnosti: ovira ali priložnost?

Tudi v nekaterih razvitih državah je bila participacija javnosti še v 80. letih tega stoletja razumljena predvsem kot ovira za učinkovito prostorsko planiranje. Formalne oblike sodelovanja javnosti (spoznali jih bomo v nadaljevanju) so bile skrčene na objavljanje informacij in vključevanje javnosti v zgodnjih fazah priprave plana.

Barlow (1995) sicer obravnava spremembe v britanskem sistemu mestnega in nacionalnega prostorskega planiranja, ki so od 80. let naprej prinesle večji poudarek na participaciji javnosti, vendar so nekatere njegove ugotovitve uporabne tudi za razlago stanja v Sloveniji. Kot razloge za večjo participacijo javnosti navaja politično naravo prostorskega planiranja in urbanističnega razvoja. Gre za vse bolj konfliktne odnose med glavnimi skupinami, vključenimi v proces prostorskega planiranja: državne in lokalne oblasti, skupine pritiska, lokalno prebivalstvo, lastniki zemljišč in drugi predstavniki poslovne javnosti. Izzivi na področju upravljanja s pretokom informacij, torej izzivi za strokovnjake za odnose z javnostmi, so v teh vsebinskih okoliščinah očitni.

Poleg že omenjenega obravnavanja participacije javnosti kot ovire za učinkovito prostorsko planiranje, pa Barlow navaja še eno značilnost 80. let: porast protirazvojnih gibanj in protestov lokalnega prebivalstva, ki je bilo še posebej zaskrbljujoče za predstavnike oblasti in načrtovalce razvoja. Protestniki večinoma niso imeli težav s pridobivanjem pozornosti javnosti in množičnih medijev, saj so razpolagali z bogatimi vizualnimi in retoričnimi orodji. To pa nas spomni na Grundmannov (2000) drugi intrinzični odnos, katerega aktiviranje lahko prinese prednost v tekmi pridobivanja pozornosti množičnih medijev in določenih skupin javnosti. Zanimiv primer, ki ga navaja Barlow (1995: ix), se nanaša na izjavo predstavnika konzorcija gradbenih podjetij, ki v celotnem času svojega delovanja ni uspelo zgraditi niti ene hiše: "Naš problem je, da so novogradnje sicer zadeva stanovanjske politike, prikazuje pa se jih kot zadevo okoljske politike." Povedano z besedami Grundmannovega dvojnega intrinzičnega odnosa: tisti z močnejšimi ali ustrežnejšimi vizualnimi in retoričnimi orodji je lahko v prednosti pred tistim z močnejšimi didaktičnimi in prepričevalnimi elementi. In v skupino prvih sodijo tudi rezultati dela in dokazi o izvajanju programa participacije javnosti. Zato bi morali tako urbanisti-prostorski planerji kot predstavniki lokalnih in nacionalnih oblasti v tovrstnih programih videti predvsem priložnost in ne ovire.

Prednosti in slabosti participacije javnosti

Povečan interes oblasti za ojačitev sistema prostorskega planiranja in vzpostavitev infrastrukture za učinkovitejšo participacijo javnosti pri odločanju na tem področju je posledica naraščajoče politizacije prostorskega planiranja. Razlog pa je tudi v prepoznavanju povečane participacije javnosti kot pomembnega orodja za upravljanje okoljskih sprememb in promocijo bolj "trajnostne" družbe.

Številne konkretne in sprejemljive razloge za vzpostavitev, vzdrževanje in povečevanje participacije javnosti pri prostorskem planiranju navaja tudi Ogorelčeva (1995), pri tem pa hkrati priznava, da večina urbanistov na javne razgrnitve in razprave, pa tudi siceršnje odnose z javnostmi in participacijo⁹ gleda z bolj ali manj prikritim odporom, pri čemer navaja tudi argumente za ta odpor. V spodnji razpredelnici skušamo povzeti nekatere njene najpomembnejše argumente za in proti participaciji javnosti pri prostorskem planiranju, pri čemer jih po lastnem razmisleku razporedimo v dvojice in jih poimenujemo glede na temo, ki jo argument obravnava (jo zagovarja/ji nasprotuje).

Razpredelnica 2: Argumenti za in proti participaciji javnosti

Kratek naziv argumentov	Argumenti za participacijo javnosti	Argumenti proti participaciji javnosti
Predstaviška demokracija	Dialoški način razreševanja konfliktov je ena bistvenih značilnosti sodobnih demokracij. Javnost ima priznan status partnerja, zato je proces participacije javnosti bolj pomemben od rezultatov.	Povečano sodelovanje javnosti pomeni grožnjo osnovnim načelom predstaviške demokracije: radikalna demokracija je neustavna, ker zmanjšuje moč izvršilne oblasti. Participacijo javnosti naj bi zato tolerirali le v okviru (enosmernega) informiranja in razprave; v demokratičnih ureditvah naj odločajo izvoljeni predstavniki.
Kultura komuniciranja in odnosa do prostora	Načrtovanje bivalnega okolja skupaj z uporabniki (tako odraslimi kot mladino) zmanjšuje verjetnost odtujenosti in nevarnost vandalizma. V načrtovanje vključeni udeleženci vzpostavijo do skupnih prostorov drugačen odnos, saj so ti načrtovani skladno z njihovimi potrebami.	Predstavniki javnosti ponavadi niso pripravljeni prisluhniti argumentom nasprotne strani, zato prihaja do medsebojnih prerekanj in žalitev.
Interes javnosti in pomen sodelovanja	Odziv javnosti je ena pomembnih informacij, ki ekspertom in politikom omogoča sprejemanje odločitev in njihovo interpretacijo pred volivci. Dejstvo, da javnost predlogu urbanistov ne nasprotuje, povečuje možnosti za uspešno uresničitev projekta.	Javnost v zvezi z regionalnim planiranjem (načrtovanjem v velikih merilih) in dolgoročnimi plani večinoma ni motivirana za participacijo.
Učinkovitost procesa (vsebinska in finančna)	Lokalni prebivalci in prihodnji uporabniki so vir dragocenih informacij, ki pripomorejo k izboljšanju urbanističnega dokumenta. Poznavanje lokalnih virov in sodelovanje pri odločanju o njihovi rabi je tudi pomemben vzvod za racionalnejše gospodarjenje z viri.	Rezultate akcij, s katerimi spodbujajo participacijo javnosti v prostorskem planiranju, je izredno težko objektivno vrednotiti, zato je tudi težko utemeljiti porabo časa in denarja. Sodelovanje javnosti je počasno in drago (zahteva po javnih sredstvih - čas načrtovalcev, državne uprave in politikov; podaljšanje že tako dolgotrajnega postopka planiranja, povečanje bremena vlagateljev itd.).

⁹ Ogorelčeva (1995) na tem mestu implicitno razločuje med odnosi z javnostmi (ki jih enkrat poimenuje stiki z javnostjo, drugič pa komuniciranje z javnostjo) in sodelovanjem javnosti v načrtovanju, čeprav se tej tematiki v nadaljevanju ne posveča posebej. V nadaljevanju prispevka razpravljamo o tej distinkciji in jo skušamo utemeljiti.

Odnosi med eksperti/odločevalci in laiki	Participacija javnosti omogoča razvoj humanejših odnosov med uporabniki (prebivalci, državljani) in predstavniki oblasti.	Mnogi urbanisti pojmujejo svoje delo kot ekspertno/tehnično delo, ki ga lahko opravljajo le eksperti. Vmešavanje laikov ogroža avtonomnost stroke in povzroča degradacijo urbanizma in arhitekture.
--	---	---

(vir: Ogorelec, 1995)

Oblike participacije javnosti: formalne in neformalne

“Udeležba javnosti ni monolični koncept. Poleg splošnih instrumentov javnega pritiska obstajajo tudi posebne oblike udeležbe javnosti, ki javnosti omogočajo izraziti njeno mnenje o okoljevarstvenih problemih /.../ Za vsak postopek je primerna drugačna oblika udeležbe javnosti.” (Nagy, 1994).

Vendarle pa lahko govorimo o dveh grobih kategorijah participacije javnosti: o formalnih in o neformalnih oblikah. Pri formalnih gre predvsem za tiste oblike participacije javnosti, ki so večinoma zakonodajno opredeljene kot obvezujoče ali priporočene, pri neformalnih pa pride bolj do izraza Nagyjeva trditev o ne-monoličnosti koncepta participacije javnosti: gre za specifične oblike programov participacije javnosti, ki se razlikujejo od primera do primera. “/.../ (Z)a uspešno izvedbo sodelovanja javnosti v postopkih odločanja ni pomembna zgolj zakonska določitev možnih formalnih oblik udeležbe javnosti /.../ Pomemben vpliv na učinkovitost javne udeležbe ima v veliki meri tudi motiviranost ter iznajdljivost zainteresiranih posameznikov in organizacij.” (Nagy, 1994: 107).

V nadaljevanju Nagy kot formalne oblike navaja ustavne okvire za participacijo javnosti, referendum in ljudsko iniciativo, institut varuha človekovih pravic, postopke pred ustavnim sodiščem itd.

Tudi Rowe (2000) poudarja, da strokovna literatura omenja številne metode in postopke kot oblike participacije javnosti. Segajo od tistih, pri katerih so vhodni podatki pridobljeni prek izpolnjevanja vprašalnikov, javnomnenjskih anket ali fokusnih skupin, pa vse do tistih, pri katerih gre za bolj kompleksne postopke ugotavljanja mnenj in stališč javnosti, na podlagi katerih eksperti in odločevalci pripravljajo in izvajajo ustrezne prostorske politike (Rowe omenja na primer konference za doseganje konsenza in tako imenovane državljanske porote).

Tudi Rowe ugotavlja, da so nekatere oblike participacije javnosti bolj formalizirane kot druge, kakor so nekatere tudi v praksi bolj preizkušene kot druge. Vendar se ne loti eksplicitne distinkcije med njimi. Omenja referendum, javno zaslihanje / obravnavo, javnomnenjske ankete, vzpostavljanje pravil skozi pogajanja, konference za vzpostavljanje konsenza, državljansko poroto / panel, posvetovalne skupine (državljanov, javnosti) in fokusne skupine.

Podobno tudi Ogorelčeva (1995), ki med drugim omenja še mestno/krajevno tribuno, kot obliko participacije javnosti, ki je aktivna in že organizirana v obliki društev ali združenj, ki na tribuni razpravljajo in soočajo različne interese, vključevanje (stalno ali začasno) v odbore za planiranje, ki so del mestne oziroma občinske oblasti, predstavnika, ki zastopa krajevne interese (bolj v primeru priprave izvedbenih urbanističnih dokumentov, manj pri pripravi planov), vključe-

vanje posameznikov ali skupin v obliki aktivnosti pri programu participacije javnosti in tako imenovane igre. S sodelovanjem v igrah javnost spozna različne interese posameznih udeležencev v načrtovanju (skupina 26 do 30 udeležencev si razdeli vloge lastnikov zemljišč, občinskih svetnikov, urbanistov, arhitektov, vlagateljev, stanovalcev, občinske uprave in predstavnikov množičnih medijev. V nadaljevanju pa navaja še delo z modeli in informacijsko središče.

Neformalnim oblikam participacije javnosti je v literaturi posvečene mnogo manj (na primer Nagy, 1994) ali celo sploh nič pozornosti (na primer Rowe, 2000). Nagy (1994: 133-138) se neformalnih oblik participacije loteva skozi kratki študiji primerov¹⁰, povzema pa, da je kratkoročno z neformalnimi oblikami udeležbe sicer mogoče doseči vidnejše učinke, predvsem pa hitreje ukrepati. To je zelo pomembno, kadar je takšno hitro ukrepanje pomembno za preprečitev škode, ki bi jo bilo kasneje težko ali celo nemogoče odpraviti. Če pa gre za potrebo po dolgoročni rešitvi problema, pri katerem je morebiti potrebna tudi sprememba zakonodaje, ne bomo mogli mimo formalnih oblik participacije javnosti.¹¹ "Neformalne in formalne oblike sodelovanja javnosti se torej med seboj dopolnjujejo in so v medsebojni povezavi učinkovito sredstvo za dolgoročno reševanje okoljevarstvenih problemov." (Nagy, 1994: 134).

Vendar je primere neformalnih oblik participacije javnosti težko nanizati enega za drugim, kot smo to naredili pri formalnih oblikah. Da nakažemo možni razpon neformalnih oblik participacije javnosti, smo se odločili za kratko predstavitev programa participacije javnosti spri sprejemanju Novega prostorskega plana Mestne občine Ljubljana (glej Razpredelnico št. 3). Kot smo že ugotovili, številnih neformalnih oblik participacije javnosti namreč ni mogoče enostavno kategorizirati, kot je to pri formalnih oblikah, saj so neformalne oblike participacije odvisne od številnih pogojev, ki se razlikujejo od primera do primera. Pri tem lahko gre na primer za podatke o sociodemografski strukturi prebivalstva (starostni, izobrazbeni, zaposlitveni itd.), za izkušnje tako ekspertne kot tudi laične javnosti s programi participacije javnosti v preteklosti, za odnos posameznih javnosti (katerih participacijo želimo spodbuditi) do mestnih oblasti nasploh in še posebej do oddelka, ki se ukvarja s prostorskih planiranjem itd.

Program participacije javnosti pri oblikovanju Prostorske zasnove oziroma konceptualne zasnove bodočega Prostorskega plana MO Ljubljana je primer neformalne oblike participacije javnosti, saj zakon pripravljavcem plana v tej fazi ne nalaga nikakršnih oblik participacije/sodelovanja javnosti. Povedano drugače: participacija javnosti je v primeru priprave dokumenta Prostorska zasnova MOL potekala izključno kot orodje odnosov z javnostmi projekta priprave novega prostorskega plana MOL. Pripravljalci oziroma nosilci projekta (Oddelek za urbanizem

¹⁰ Gre za primera participacije javnosti (1.) v okviru naravovarstvenega projekta Ohranitev in renaturacija Škocjanskega zatoka in (2.) ob nedopustnem ravnanju podjetja na območju mesta Lendave.

¹¹ Bolj sistematično se analize prednosti in slabosti posameznih formalnih oblik participacije javnosti loteva Rowe (2000: 17-25), in sicer na podlagi dveh kriterijev: a. kriterijev sprejemljivosti (sem uvršča reprezentativnost udeležencev, njihovo neodvisnost, čas oziroma fazo vključitve javnosti, vpliv na končno odločitev in preglednost procesa participacije za javnost) in b. procesnih kriterijev (dostopnost virov, opredelitev naloge, strukturiranost procesa odločanja, stroškovna učinkovitost).

MOL) so se zavedali, da tako kompleksnega projekta, kot je nov prostorski plan MOL, ne morejo uresničevati brez doseganja podpore vseh tistih ključnih javnosti, ki v tem primeru upravičeno izkazujejo svoj interes in kjer smo v praksi priča prehajanju vsakdanjega znanja v strokovno urbanistično znanje.

Izpostavitve tega praktičnega primera participacije javnosti ima torej več namenov, saj želi ponazoriti:

- da je prehajanje znanja med strokovno/ekspertno in laično javnostjo močno odvisno od stopnje interesne in osebne vpletenosti predstavnikov laične javnosti v problem (potreba po menjavi znanja torej ne nastaja med javnostjo ekspertov, ampak med laično javnostjo (era amaterskih strokovnjakov po teoriji socialnih reprezentacij Sergeja Moscovicia);
- da so vse oblike neformalne participacije javnosti zgolj orodje odnosov z javnostmi;
- da se manipulacija, ki jo nekateri teoretiki participatorne demokracije pripisujejo stroki odnosov z javnostmi, nanaša izključno na formalne oblike participacije javnosti.

Razpredelnica št. 3: Participacija javnosti pri sprejemanju novega Prostorskega plana MOL (faza 1: Prostorska zasnova)

Javnost (ki je participirala v procesu priprave prostorskega plana)	Opis postopka participacije	Rezultat (vir)
Mnenjki voditelji - laična javnost (v odnosu do področja znanja - urbanizem, prostorsko planiranje itd.)	povabljeni k pripravi esejev na poljubno temo, v katerem izrazijo svoje poglede - ideje o razvoju Ljubljane	31 esejev, izdanih v brošuri "Pogledi na Ljubljano - ideje o razvoju" (Kos, 2001)
strokovna javnost (urbanisti, arhitekti in krajinski arhitekti), ki pogodbeno niso vključeni v delo na projektu Novi prostorski plan MOL	odprt anketni natečaj (objavljen v množičnih medijih), v katerem avtorji s sliko in besedo izrazijo svoje poglede - prostorske koncepte Ljubljane	25 avtorskih del, izdanih v brošuri "Pogledi na Ljubljano - urbanistična anketa" (Zupančič, 2001)
laična javnost (reprezentativni vzorec prebivalcev Ljubljane)	I. faza participacije laične javnosti: delavnice za identificiranje problemov, ki jih imajo prebivalci z bivanjem v Ljubljani; delavnice vodijo usposobljeni i moderatorji - facilitatorji	identifikacija več kot 300 posamičnih problemov (v vseh skupinah skupaj), razvrščenih v skupine (kategorije) in rangiranih po pomembnosti; kot najpomembnejši problemi se izkažejo trije problemi (Jurancič, 2001a in 2001b)
1/3 laična javnost (reprezentativni vzorec prebivalcev Ljubljane)+ 1/3 strokovna javnost (urbanisti, ki pripravljajo novi prostorski plan) + 1/3 interesne skupine (društva, zavodi, nevladne organizacije itd., katerih dejavnost se nanaša na izbrane tri probleme)	II. faza participacije laične javnosti (ob strokovni javnosti in interesnih skupinah)	konkretni predlogi / nastavki za reševanje v I. fazi identificiranih problemov

Skozi participacijo različnih javnosti so bila v okviru projekta pridobljena različna znanja oziroma znanja različnih stopenj: od vsakodnevnih konkretnih izkušenj (prednosti in težav, kot jih občutijo prebivalci mesta), pogledov dobro obveščenih državljanov (celo mnenjskih voditeljev) na prostorski razvoj Ljubljane, do strokovnih (urbanističnih) razglabljanj o prostorskih priložnostih mesta.

Druga področja uporabe programov participacije javnosti Med okoljskimi in prostorskimi področji, na katerih je, poleg prostorskega planiranja, tako na lokalni kot na regionalni ravni, tudi zaželeno participacija javnosti, naj omenimo vsaj:

- oblikovanje politike varstva okolja,
- različne postopke sprejemanja okoljske zakonodaje,
- oblikovanje standardov varstva okolja,
- izdajanje dovoljenj za posege, ki lahko imajo negativne posledice za okolje,
- izvajanje zakonodaje, standardov in izdanih dovoljenj in
- postopke ugotavljanja vplivov na okolje, ki segajo prek državnih meja (vir: Nagy, 1994).

Meacher (2000) govori o participaciji javnosti pri pripravi načrtov in programov, pri čemer poudarja, da so načela dobre prakse pri izvajanju participacije javnosti uporabna tudi, kadar gre za snovanje celovitih politik na določenem področju. Študije primerov, na katerih predstavlja pomen in vlogo participacije javnosti, pokrivajo področja, kot so:

- strategija ravnanja z nevarnimi odpadki na občinski/mestni ravni,
- strategija oskrbe z vodo na mestni ravni,
- lokalni načrti rabe prostora,
- strategija turizma na nacionalni ravni,
- oblikovanje nacionalne zdravstvene in socialne politike itd.

“Ta raznolikost pomeni, da so narava in obseg procesov participacije javnosti zelo različni. Študije primerov tako obsegajo širok razpon strategij za vključevanje javnosti.” (Meacher, 2000: 37).

C. Procesni vidik: Participacija javnosti kot del strategije odnosov z javnostmi

Participacija javnosti in odnosi z javnostmi: irelevantnost razlikovanja?

Prva skupina avtorjev (na primer Rowe 2000 in Ogorelec 1995) se teoretično ne pogloblja v odnos med programi participacije javnosti in drugimi programi komunikacijske podpore sprejemanju prostorskih planov (na primer oglaševalske strategije in strategije odnosov z javnostmi), kar avtorjem pravzaprav ni za zameriti, saj razprave o tovrstni distinkciji tudi ne napovedujejo in torej to nikakor ne predstavlja namena njihovih prispevkov.

Tako na primer Ogorelčeva (1995: 17) v poglavju o osnovnih pojmi v komuniciranju naniza na isti ravni odnose z javnostmi, oglaševanje in sodelovanje javnosti. Pri razlagi odnosov z javnostmi se posveti izključno orodjem, kot so tiskana in

avdiovizualna gradiva, mediji za izražanje identitete (elementi celostne podobe), sporočila za javnost, organizacija dogodkov, pisanje govorov itd. Za oglaševanje povzame le, da so to plačane predstavitve in promocije v sredstvih javnega obveščanja, med tem ko za participacijo javnosti ponudi naslednjo opredelitev: "Participacija oz. sodelovanje javnosti /.../ je pojem, ki ga uporabljamo v zvezi z zelo širokim spektrom različnih oblik vključevanja javnosti v proces planiranja, zlasti pa odločanja, vse od samega obveščanja do dejanskega vpliva javnosti na odločitve." (Ogorelec, 1995: 17). Do razprave o odnosu med obema dejavnostma torej pri Ogorelčevi ne pride, niti se to, glede na vsebine, ki jih ponuja v svojem priložniku, ne zdi primerno.

Podoben je položaj pri Roweju (2000), ki se sicer dotakne funkcije programov participacije javnosti s komunikacijskega vidika, vendar ne v smislu razlikovanja oziroma nasploh odnosa med temi programi in programi odnosov z javnostmi. Pri poskusu razlage pomena participacije javnosti si zastavi distinkcijo: komunikacija vs. participacija (Rowe, 2000: 6), pri čemer govori o različnih (kakovostnih) ravneh, na katerih je javnost vključena v strokovno delo: "Na nižji ravni gre za komunikacijo med znanstveniki ali zakonodajalci in javnostjo (na primer kako je prišlo do določene ocene tveganja), na višjih ravneh pa gre za iskanje vhodnih informacij s strani javnosti, na primer ugotavljanje javnega mnenja ali pa aktivna participacija predstavnikov javnosti v odločevalskem procesu." Nižjo raven opisuje kot komuniciranje z vrha navzdol z enosmernim tokom informacij, najvišjo raven pa odlikuje dialog in dvosmerna izmenjava informacij. Rowe zaključuje, da je izbor primerne oblike komuniciranja oziroma participacije javnosti odvisen od posebnosti oziroma okoliščin posameznega primera.

Nikakor pa pri njegovem delu ne gre za distinkcijo med stroko odnosov z javnostmi in umeščanjem programov participacije javnosti v strategije odnosov z javnostmi (ali obratno). Čeprav o enosmernem komuniciranju z vrha navzdol v primerjavi z dialoško in aktivno participacijo javnosti govori slabšalno, se to v njegovem primeru ne nanaša na odnose z javnostmi, kot je to pri drugi skupini avtorjev, katerih ideje predstavljamo v nadaljevanju.

Pri prvi skupini avtorjev gre torej za strokovnjake, ki se programom participacije javnosti posvečajo na vsebinski ravni; zadovoljijo se z vtudenjem (ali svetoivanjem), da (naj) se tudi stroka urbanizma odpira javnostim, ki (naj) jih prostorski planerji vse pogosteje vključujejo v svoje delo in pridobivajo njihova mnenja.

Odnosi z javnostmi kot slabš(aln)i del participacije javnosti?

Bederjeva (1999) svoj prispevek ambiciozno naslovi z Participacija javnosti ali odnosi z javnostmi?, in si tako navidezno naprti breme utemeljene teoretične primerjave vsebine in učinkov obeh dejavnosti. Česar pa v njenem prispevku ne najdemo, saj že na začetku površno opravi z odnosi z javnostmi, ki jim prida attribute manipulativnosti in špekulativnosti: "Številne vladne ustanove in podjetja se posvetujejo z javnostmi, zato da bi pridobila strinjanje skupnosti za tvegane posege /.../ Ker namen posvetovanja v takih okoliščinah ni pristna participacija

javnosti v procesu odločanja, gre za prakso odnosov z javnostmi, ki skuša manipulirati z javnim mnenjem in percepcijami." (Beder, 1999: 169). Ukvarja se sicer s študijo primera postavitve sežigalnice nevarnih odpadkov v Avstraliji, vendar svoje ugotovitve eksplicitno posplošuje.

Med elemente tovrstne participacije javnosti, pod katere krinko se skrivajo (manipulativni in špekulativni) odnosi z javnostmi, uvršča naslednje predpostavke:

- nasprotovanje skupnosti je posledica njihovega neznanja oziroma nevednosti,
- želja po pridobitvi zaupanja skupnosti na račun diskreditiranja nasprotnikov in
- potreba po vzpostavitvi vtisa, da gre za participacijo javnosti, brez resnične odgovornosti za skrbi in zanimanja skupnosti. (po Beder, 1999).

Zgoraj navedeni elementi vključujejo veščine in strategije (sic!) odnosov z javnostmi, uporabljene na različnih stopnjah izkrivljenosti. Ker pa "bratovščina strokovnjakov za odnose z javnostmi" razpravlja in deli mnenja o uporabljenih strategijah, lahko najnovejše trende na področju vključevanja in posvetovanja z javnostmi srečamo na različnih koncih sveta. (Beder, 1999).

Tako lahko povzamemo, da Bederjeva gleda na odnose z javnostmi kot na slabš(aln)i del širše strategije participacije javnosti; ta strategija je lahko prek različnih programov izvedena pristno, torej z resničnim namenom participacije različnih javnosti v proces odločevanja ali pridobivanja njihovih mnenj o določenih problemih, ali pa se aktivira slabš(aln)i del te strategije. Tako pridemo do postopkov, uporabe orodij in izvajanja veščin odnosov z javnostmi, zatrjuje Bederjeva. Vlogo strokovnjakov za odnose z javnostmi opisuje predvsem kot svetovanje predstavnikom oblasti in podjetij, kako gojiti zaupanje predstavnikov lokalne skupnosti. Ta trud po pridobitvi zaupanja javnosti pa je po mnenju Bederjeve neizogibno manipulativen in izveden cinično; pri čemer teoretične utemeljitve za to v njenem prispevku ni zaslediti.

Participacija javnosti kot del strategije odnosov z javnostmi

Skupina avtorjev (na primer Meacher, Mathai et al. in Creighton) skozi razlago pomena, načrtovanja, težav in tehnik programov participacije javnosti izraža svoj pogled na to, da so tovrstni programi učinkovito orodje le, kadar so del neke širše strategije ali načrta (nekateri govorijo o odločevalski strategiji, drugi o strategiji odnosov z javnostmi, spet tretji pa te širše, "krovne" strategije sploh ne poimenujejo, ampak razpravljajo le o tem, kaj vse je potrebno pred, med in po načrtovanju, izvajanju in vrednotenju učinkov participacije javnosti). Tej skupini se pridružujeta tudi avtorici pričujočega prispevka.

O pogoju integriranosti programov participacije javnosti v širšo strategijo eksplicitno spregovori Creighton (2001), ki med sedmimi pogoji za visoko učinkovitost programov participacije javnosti navede dobro integriranost v proces odločanja. V nadaljevanju lahko na več mestih najdemo trditve, katere dejavnosti (katerih posledice so ključnega pomena za uspešnost aktivnosti iz programa participacije javnosti) so bolj del te širše odločevalske strategije kot pa programa

participacije javnosti. "Prva raven načrtovanja, to je analiza odločitve, je bolj povezana z odločevalskim procesom kot pa s specifičnimi aktivnostmi participacije javnosti. Vendar je predpogoj za dobro participacijo javnosti."

Če namreč odločevalski proces¹² ni skrbno premišljen, se lahko pojavi vrsta težav. Creighton je v svojih trditvah tudi povsem konkreten. V podporo trditvi, da mora biti participacija javnosti integralni del odločevalskega procesa, navaja nekatere aktivnosti (oziroma njihove učinke, to je informacije), ki morajo biti že na voljo ob izvajanju programa participacije javnosti. Zato je treba program participacije javnosti koordinirati z drugimi dejavnostmi. Ker gre v Creightonovem primeru za krovni odločevalski proces, obrazloži odnos na primeru tehnične študije, ki mora biti zaključena pred pričetkom izvajanja programa participacije javnosti, saj morajo biti javnostim na voljo določene informacije iz teh študij. Le tako bodo lahko učinkovito participirale. "Če naj ideje javnosti vplivajo na odločitve, ji je treba pravočasno zagotoviti informacije, da lahko pravočasno pridobimo poglede javnosti; tako lahko zagotovimo, da bodo ideje in zanimanja javnosti upoštevana do določenega datuma." (str. 13)

Tudi Mathai et al. (1995) razpravljajo o umeščenosti programa odnosov z javnostmi, čeprav v bolj vsebinskem in manj procesnem pogledu. Ne ukvarjajo se namreč z idejo, da bi moral biti program participacije javnosti (načrtovalsko gledano) del neke širše strategije oziroma programa, ampak vsebinsko ugotavljajo, kaj vse je za njegovo učinkovito izvedbo potrebno. Pri tem je seveda treba poudariti, da lahko na v nadaljevanju naštetá nujna izhodiščna znanja gledamo kot na zalogo znanja, ki ga eksperti pač potrebujejo za učinkovito načrtovanje in izvajanje participacije javnosti; po drugi strani pa se zdi, verjetno ob predpostavki poznavanja procesa načrtovanja v odnosih z javnostmi¹³, da gre za točno za tista znanja, ki jih nudi dobro izvedena prva faza, to je opredelitev problema, vključno s tako imenovanim posnetkom obstoječega stanja ali situacijsko analizo.

Mathai et al. (1995) govorijo o bolj "uporabnikom prijaznih" mehanizmih za participacijo javnosti, ki omogočajo dvosmerno komuniciranje; pri tem pa navajajo potrebo po poznavanju predstavnikov skupnosti, njihovega načina medsebojnega komuniciranja in izmenjave informacij. "Da bi bilo delo (participacija javnosti, op. a.) uspešno, je treba /.../ razumeti, kako ljudje /.../ medsebojno komunicirajo: katerih srečanj se udeležujejo, katere časopise prebirajo ter kje in s kom prebijajo svoj čas. Posledica tega je potreba, da spoznamo, kako se pogovarjajo ljudje iz določene skupnosti (na primer skupina dŕležnikov). Sposobnost govoriti enak jezik kot dŕležniki je enako pomembna kot spoznavanje njihovega načina izmenjave informacij. To pa, vsaj v zgodnjih fazah vzpostavljanja komunikacij s skupnostjo, pomeni posvečanje pozornosti /.../ Z aktivnim poslušanjem lahko /.../ pridobimo veliko informacij o 'naših' dŕležnikih'" (1995: 6-7).

¹² Creighton (2001) med pomembnimi koraki tako imenovane analize odločitve navaja iskanje odgovorov na uprašanja, kot so: Kdo mora biti vključen v analizo odločitve?, Kakšno odločitev se sprejema?, Kdo bo sprejel odločitev?, Kako bo odločitev sprejeta?, Je participacija javnosti potrebna? ter Kaj sta namen in cilj participacije javnosti?

¹³ Omenimo lahko Cutlipov (1985) proces v štirih korakih: 1. opredelitev problema, 2. načrtovanje, 3. izvajanje in 4. evalvacija.

Kot zadnjega v nizu "dokazov" za potrebo po umestitvi programa participacije javnosti v širše (strateško) polje odnosov z javnostmi, navajamo Meacherja (2000): "Problem je lahko v vzpostavitvi zadostnega zaupanja pri javnosti, da bi bila pripravljena participirati. Strategija (participacije javnosti, op. a.) bi morda morala vsebovati fazo vzpostavljanja zaupanja z javnostjo, nevladnimi organizacijami in poslovno javnostjo ali pa biti del širše strategije za izgrajevanje odnosa med oblastjo in javnostjo." (2000: 14)

Če se ponovno zaustavimo na primeru priprave novega prostorskega plana MOL, velja najprej razmisliti o posameznih samostojnih (pod)projektih participacije javnosti, kot smo jih v prispevku že navedli. Vsak od podprojektov je imel svojega vodjo in tim, (skupni) strokovni tim za odnose z javnostmi pa je skrbel za pripravo strategije odnosov z javnostmi (na začetku) ter predvsem za upravljanje celotnega programa odnosov z javnostmi, katerega del so bile neformalne oblike participacije javnosti, ter za spremljanje izvajanja in kasneje vrednotenje učinkov posameznih dejavnosti. Med dejavnosti pa poleg programa participacije javnosti sodijo tudi drugi programi odnosov z javnostmi, ki so se v veliki meri, ne pa vedno, prekrivali z aktivnostmi participacije javnosti. Ti projekti so bili opredeljeni glede na potrebe ciljnih javnosti projekta in pa glede na orodja, s katerimi lahko te javnosti dosežemo.

Participatorne delavnice, ki so bile izvedene z izborom reprezentativnega vzorca prebivalk in prebivalcev mesta Ljubljane, so se pokazale kot najbolj učinkovito orodje izvajanja odnosov z javnostmi s populacijo, ki je bila sicer geografsko opredeljena na področju Mestne občine Ljubljana, interesno pa smo to javnost lahko opredelili zgolj skozi bivanje in življenje v mestu. Zaradi tako ohlapne in težko ulovljive interesne opredelitve bi se lahko katerokoli drugo orodje komuniciranja zelo kmalu preobrnilo v orodja enosmernega modela odnosov z javnostmi, ki bi mu lahko, kot je razvidno iz stališč nekaterih teoretikov prostorskega razvoja in participacije javnosti, pripisali tudi manipulativnost.

Na konkretnem primeru projekta priprave Prostorske zasnove MOL je torej še najlažje dokazati, da je strategija odnosov z javnostmi širši okvir za programe participacije javnosti. Uspešna zastavljenost take strategije pa je tudi nujni pogoj za učinkovitost programov participacije javnosti, ki so v njenem okviru morebiti zastavljeni. To pa je tudi stališče, ki ga zavzemata avtorici prispevka.

LITERATURA

- Andersson, Kjell (2000): Lessons Learnt from the DECI Project on Different Processes for Public Participation and Transparency in Decision Making. V: Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal (konferenca). Organisation for Economic Co-Operation and Development, Nuclear Energy Agency, Pariz (dostopno na www.nea.fr).
- Appel, Detlev (2000): Participation of Stakeholders in Waste Management Decisions: The German Experience. V: Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal (konferenca). Organisation for Economic Co-Operation and Development, Nuclear Energy Agency, Pariz (dostopno na www.nea.fr).

- Barlow, James (1995): *Public Participation in Urban Development*. Policy Studies Institute, London.
- Beder, Sharon (1999): *Public participation or public relations?* V: Brian Martin (ur.): *Technology and Public Participation*, str. 169 - 192. University of Wollongong, Australia. (dostopno na: www.uow.edu.au).
- Birkeland, Janis (1999): 'Community participation' in urban project assessment (an ecofeminist analysis). V: Brian Martin (ur.): *Technology and Public Participation*, str. 113 - 142. University of Wollongong, Australia. (dostopno na: www.uow.edu.au).
- Creighton, James L. (2000): *How to Design a Public Participation Program*. Office of Intergovernmental and Public Accountability. US Department of Energy.
- Cutlip, Scott M., Allen H. Center, Glen M. Broom (1985): *Effective Public Relations*. Sixth Edition. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Drupal Pek, Darinka in Drago Kos (1999): *Komunikacijski vidiki posegov v prostor - pomen analize socialnega okolja*. V: *Teorija in praksa*, 36(4), 576 - 591.
- Drevenšek, Mojca (2001): *Aarhuška konvencija*. Pravna praksa št. 21, str. 29.
- English, Mary R. (2000): *Who Are the Stakeholders in Environmental Risk Decisions?*. V: *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal* (konferenca). Organisation for Economic Co-Operation and Development, Nuclear Energy Agency, Pariz (dostopno na www.nea.fr).
- Flick, Uwe (1998): *Everyday Knowledge in Social Psychology*. V: Uwe Flick (ur.): *The Psychology of the Social*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Grundmann, Reiner in Jean-Pierre Cavaille (2000): *Simplicity in Science and its Publics*. V: *Science as Culture*, 9, 3, 353-387.
- Hannigan, John A. (1995): *Environmental Sociology. A Social Constructionist Perspective*. Routledge, London and New York.
- Herrick, Charles in Daniel Sarewitz (2000): *Ex Post Evaluation: A More Effective Role for Scientific Assessments in Environmental Policy*. V: *Science, Technology, & Human Values*, 25(3), 309-331.
- Hočevar, Marjan (2000): *Novi urbani trendi*. Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana.
- Ipsen, Detlev (2000): *Civil Landscapes and Changing Modes of Participation*. V: *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal* (konferenca). Organisation for Economic Co-Operation and Development, Nuclear Energy Agency, Pariz (dostopno na www.nea.fr).
- Jurančič, Igor (izdaj.) (2001a): *Časopis Prostorski plan MOL 1*.
- Jurančič, Igor (izdaj.) (2001b): *Časopis Prostorski plan MOL 2*.
- Jurančič, Igor (izdaj.) (2001c): *Časopis Prostorski plan MOL 3*.
- Kos, Drago (2001): *Pogledi na Ljubljano - Ideje o razvoju (Esejistična anketa)*. Urbanistični inštitut RS.
- Kos, Drago (1993): *Racionalnost neformalnih prostorov* (1993). FDV, Ljubljana.
- Martin, Brian (ur.) (1999): *Technology and Public Participation*. University of Wollongong, Australia. (izbor prispevkov dostopen na www.nea.fr).
- Mathai, Lisa P., Merle S. Lefkoff in Elizabeth J. Kelly (1995): *Above and Beyond Basic Public Participation*. International Congress on Hazardous Waste: Impact on Human and Ecological Health, Atlanta, Georgia.
- Meacher, Michael (ur.) (2000) *Public Participation in Making Local Environmental Decisions. The Aarhus Convention Newcastle Workshop. Good Practice Handbook*. Department of the Environment, Transport and the Regions, London (dostopno na www.unece.org).
- Moscovici, Serge (1998): *The History and Actuality of Social Representations*. V: Uwe Flick (ur.): *The Psychology of the Social*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Murdoch, Jonathan (2001): *Ecologizing Sociology: Actor - Network Theory, Co-construction and the Problem of Human Exemptionalism*. V: *Sociology*. British Sociological Association. 35(1) 111-133.
- Nagy, M. Toth in Barbara Vrečko (1994): *Priročnik o udeležbi javnosti v postopkih sprejemanja odločitev na področju varstva okolja*. Slovensko predstavništvo Regionalnega okoljskega centra za Srednjo in Vzhodno Evropo, Ljubljana.
- Ogorelec, Breda (1995): *Komuniciranje z javnostjo*. Priročnik za urbaniste. Urbanistični inštitut RS, Ljubljana.
- Ogorelec Wagner, Vida (2000a): *Aarhuška konvencija nakazuje smer razvoja demokratične družbe: Tudi javnost naj odloča o okoljskih zadevah*. *Parlamentarec*, Časopis Državnega zbora RS, Februar 2001, Ljubljana
- Ogorelec Wagner, Vida (2000b): *Kako resno Evropska unija obravnava trajnostni razvoj? Vključevanje okoljevarstvenih načel v politiko drugih sektorjev EU*. Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, ustanova, Ljubljana.
- Ogorelec Wagner, Vida (2001): *Koalicija nevladnih organizacij za ratifikacijo in izvajanje Aarhuške konvencije ter dejavnosti nekaterih njenih članic v podporo konvenciji*. *Gradivo za posvet v DS*, 19. aprila 2001, Ljubljana.
- Rowe, Gane in Lynn J. Frewer (2000): *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*. V: *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3-29.
- Schutz, Alfred (1971): *Collected Papers I. Problems of Social Reality*. Martinus Nijhoff, Hague.
- Schutz, Alfred (1971a): *Collected Papers II. Studies in Social Theory*. Martinus Nijhoff, Hague.
- Schutz, Alfred (1979): *Alfred Schütz und die Idee des Alltags in den Sozialwissenschaften*. Ferdinand Enke Verlag, Frankfurt.
- Schutz, Alfred (1987a): *Družbena zaloga videnja in družbena distribucija videnja*. V: *Nova revija*, 6, 65-66, 1612 - 1621.
- Schutz, Alfred (1987b): *Dobro obveščeni državljan*. V: *Nova revija*, 6, 65-66, 1637 - 1677.
- Schwedler, Hans-Uwe (ur.) (2000): *The City in Dialogue. Public Participation strategies for urban development in central and eastern European Cities*. European Academy of the Urban Environment, Berlin.
- Simoneti, Maja (1997): *Mestne zelene površine: med ljubiteljstvom in stroko*. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Souvan, Tomaž (2000): *Public Participation - Approaches in central European metropolises: City of Ljubljana*. V: Hans-Uwe Schwedler (ur.): *The City in Dialogue. Public Participation strategies for urban development in central and eastern European Cities*. European Academy of the Urban Environment, Berlin.
- Škarabot, Julija (1999): *Spreminjanje okoljske zavesti in vpliv na življenjske stile*. Diplomsko delo. FDV, Ljubljana.
- Toplak, Cirila (ur.) (2001): *Moderiranje skupinskih procesov*. Priročnik za moderatorje. Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, ustanova, Ljubljana.
- Ule Nastran, Mirjana (2000): *Temelji socialne psihologije*. Tretja izdaja. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Ule Nastran, Mirjana (2000a): *Sociologija vsakdanjega življenja*. Teze s predavanj za podiplomske študente. FDV, Ljubljana.
- Ule Nastran, Mirjana (2000b): *Sodobne identitete v vrtincu diskurzov*. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Webster, Simon (2000): *Stakeholders and the Public: Who are They? (Deliberations of Working Group 3)*. V: *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal (konferenca)*. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Nuclear Energy Agency, Pariz (dostopno na www.nea.fr).

Westerlind, Magnus in Björn Hedberg (2000): SKI's and SSI's Experiences from Their Participation in the Siting of a Final Repository for Spent Nuclear Fuel. V: Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal (konferenca). Organisation for Economic Co-Operation and Development, Nuclear Energy Agency, Pariz (dostopno na www.nea.fr).

Zupančič, Bogo (ur.) (2001): Pogledi na Ljubljano - urbanistična anketa. Urbanistični inštitut RS, Ljubljana.