

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nejc Šelhaus

**Vloga Evropske komisije v eksperimentalni vladavini Evropske unije:
primer politike trajnostne mobilnosti v mestih**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nejc Šelhaus

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink Hafner

**Vloga Evropske komisije v eksperimentalni vladavini Evropske unije:
primer politike trajnostne mobilnosti v mestih**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

ZAHVALA

Za pomoč pri nastanku magistrske naloge se iskreno zahvaljujem mentorici dr. Danici Fink Hafner in raziskovalcu Mateju Knepu.

Poleg tega se za pomoč in podporo zahvaljujem še staršem in Mateji. Hvala!

Nejc

Vloga Evropske komisije v eksperimentalni vladavini Evropske unije: Primer politike trajnostne mobilnosti v mestih

Pričujoča magistrska naloga obravnava tematiko javnopolitičnega sodelovanja in usklajevanja na področju trajnostne mobilnosti, ki poteka na ravni Evropske unije in ga vodi Evropska komisija. Predmet preučevanja je projekt CIVITAS ELAN, ki se med drugim izvaja tudi v Mestni občini Ljubljana v sklopu pobude CIVITAS. Slednja je del širše strategije urbane mobilnosti, ki jo je Evropska komisija pripravila v okviru Zelene knjige za novo kulturo mobilnosti v mestih. Javnopolitične procese, ki nastopajo v preučevanem fenomenu, označujemo tudi kot eksperimentalne oblike vladavine. Ta se pogosto nanaša na uporabo odprte metode koordinacije. V nalogi se opiram na različne teoretske nastavke koncepta vladavine, vladavine v Evropski uniji ter študijah javnopolitičnega sloga. Metodologija empiričnega dela temelji na pregledu literature in primarnih podatkov ter sekundarni analizi, dopolnjuje jo poglobljen družboslovni intervju. Znotraj preučevanega fenomena sem preverjal, ali Komisija skozi eksperimentalne oblike vladavine in s svojim javnopolitičnim slogom krepi svoj položaj nasproti državam članicam. Ugotavljam, da je na preučevanem javnopolitičnem področju potekal proces reinterpretacije iz prostovoljnega v zavezujoče oblike javnopolitičnega sodelovanja, ki ga diktira Komisija. Ugotovil sem, da v projektu CIVITAS ELAN ne nastopa nacionalna raven odločanja, kar bi lahko razumel kot namero Komisije, da zaobide države članice in učinkoviteje implementira javno politiko trajnostne mobilnosti na lokalnih ravni.

Ključne besede: eksperimentalne oblike vladavin, Evropska komisija, trajnostna mobilnost v mestih, CIVITAS, odprta metoda koordinacije

The role of European Commission in the experimental governance of the European Union: The case of sustainable urban mobility policies

The present master's thesis addresses the topic of policy cooperation and coordination in the field of sustainable urban mobility in the European Union, led by European Commission. The subject of research is project CIVITAS ELAN, part of CIVITAS initiative, in which Municipality of Ljubljana had participated. CIVITAS initiative is a part of wider strategy of urban mobility, developed by Commission in the Green paper towards a new culture for urban mobility. Policy processes, which occur in the studied phenomenon are commonly referred as experimental (form of) governance. This concept often refers to the application of the Open Method of Coordination. Master thesis is based on theoretical concept of governance, governance in the European Union and studies of policy styles. The methodology of the empirical work is based on a literature review, examination of primary data, secondary analysis and in-depth social science interview. I examined whether the Commission had strengthened its position in relation to member states through experimental forms of governance and its policy style. My empirical findings show, that process of reinterpretation of voluntary policy cooperation into the binding forms of cooperation had taken place. I have determined that the national level of decision-making was excluded from project CIVITAS ELAN, which could be understood as the Commission's intention to circumvent the Member States with the goal of efficiently implementing policy of sustainable urban mobility at the local level.

Keywords: Experimental Governance, European Commission, Sustainable Urban Mobility, CIVITAS, Open Method of Coordination.

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	9
1.1 OPREDELITEV RAZISKOVANEGA PROBLEMA	10
1.2 NAMEN, CILJI.....	11
2 TEORETSKO METODOLOŠKI NAČRT	12
2.1 HIPOTEZA	12
2.2 IZBRANE METODE IN TEHNIKE	16
2.3 STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA.....	17
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA	18
3.1 VLADAVINA IN NJENE POSEBNOSTI.....	18
3.2 EVROPSKA UNIJA KOT NOV SISTEM VLADAVINE	20
3.2.1 Javnopolitična omrežja kot oblika vladavine na ravni EU	21
3.3 EKSPERIMENTALNA VLADAVINA V EU.....	25
3.4 TIPOLOGIJE OBLIK VLADAVINE NA RAVNI EU.....	29
3.5 PROCES OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK NA RAVNI EU	34
3.6 JAVNOPOLITIČNO SODELOVANJE IN USKLAJEVANJE.....	35
3.7 ODPRTA METODA KOORDINACIJE	40
3.7.1 Sestavine in proces OMK	48
3.8 JAVNOPOLITIČNI SLOG EK	52
3.8.1 Kaj je javnopolitični slog	52
3.8.2 Kazalniki	54
3.8.3 Metodologija merjenja kazalnikov za določanje javnopolitičnega sloga EK	55
3.8.4 Nekaj pomembnih dejstev in lastnosti EK znotraj institucionalne zgradbe EU	56
3.8.5 Zakonodajna pobuda EK	56
3.8.6 Položaj, moč in vpliv EK ter njen tipičen odnos z ostalimi javnopolitičnimi igralci	57
4 EMPIRIČNI DEL	60
4.1 PREGLED IN ANALIZA RELEVANTNIH DOKUMENTOV NA RAVNI EU TER DELOVANJE EVROPSKE KOMISIJE V PREUČEVANEM FENOMENU.....	60
4.1.1 Dejavnosti ENV	60

4.1.2 Dejavnosti MOVE	62
<i>4.1.2.1 Podroben kronološki pregled dejavnosti EK oziroma MOVE.....</i>	<i>63</i>
4.1.3 Javnopolitični slog EK	74
4.2 ŠTUDIJA PRIMERA: CIVITAS ELAN	76
4.2.1 Pobuda CIVITAS	76
4.2.2 CIVITAS ELAN	81
4.2.3 CIVITAS ELAN v Mestni občini Ljubljana.....	85
4.2.4 Institucionalne značilnosti projekta CIVITAS ELAN.....	86
5 ZAKLJUČEK.....	90
6 LITERATURA	98
PRILOGE	110
PRILOGA A: RAZPOZNANI NAČINI JAVNOPOLITIČNE KOORDINACIJE NA RAVNI VEČNIVOJSKEGA SISTEMA EU IN NJIHOVE ZNAČILNOSTI	110
PRILOGA B: PET IDEALNIH OBLIK VLADAVINE NA RAVNI EU PO WALLACE	111
PRILOGA C: PREDSTAVITEV UKREPOV, KI SE IZVAJAJO V MESTNI OBČINI LJUBLJANA.....	112
PRILOGA Č: INTERVJU Z GO. ZDENKO ŠIMONVIČ, VODJO ODSEKA ZA RAZVOJNE PROJEKTE NA MOL.....	114

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 3.1: Koncepti javnopolitičnih omrežij.....	22
Preglednica 3.2: Uporaba javnopolitičnih omrežij pri raziskovanju nadnacionalne (evropske) vladavine.....	25
Preglednica 3.3: Način regulacije na ravni EU	29
Preglednica 3.4: Nova tipologija oblik vladavine na evropski ravni	31
Preglednica 3.5: Klasifikacija variacij procesov večstranskega javnopolitičnega sodelovanja	39
Preglednica 3.6: Razlike med OMK in tradicionalno mehko zakonodajo EU.....	42
Preglednica 4.1: Časovnica sprejetih oziroma izdanih dokumentov EK oziroma direktorata MOVE	64
Preglednica 4.2: Postopek oblikovanja Zelene knjige za novo kulturo mobilnosti v mestih in akcijskega načrta o mobilnosti v mestih	73
Preglednica 4.3: Ukrepi, zastavljeni v projektu CIVITAS ELAN.....	83
Preglednica 4.4: Primerjava značilnosti odprte metode koordinacije z značilnostmi projekta CIVITAS ELAN	87
Preglednica 5.1: Kazalniki in ugotovitve glede javnopolitičnega sloga EK v preučevanem fenomenu	95

KAZALO SLIK

Slika 4.1: Struktura vodenja in izvajanja programa CIVITAS PLUS.....	81
--	----

SEZNAM KRATIC

EK	Evropska komisija
CE	CIVITAS ELAN
EMU	Ekonomska in monetarna unija
EU	Evropska unija
MOL	Mestna občina Ljubljana
OP7	sedmi okvirni program Evropske komisije za raziskave in razvoj
BDP	bruto družbeni proizvod
CO ₂	ogljikov dioksid
MOVE	Generalni direktorat za mobilnost in promet
OMK	odprta metoda koordinacije
REC	Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo
OECD	Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj
IMF	Mednarodni denarni sklad
OZN	Organizacija združenih narodov
UNESCO	Organizacija združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo
ES	Evropska skupnost
ENV	Generalni direktorat za okolje
TNMP	Trajnostni načrt mestnega prometa
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
PAC	Politično-svetovalni odbor
EUR	oznaka za valuto evro
EP	Evropski parlament
RS	Republika Slovenija
EESO	Evropski ekonomsko-socialni odbor
OR	Odbor regij
JPP	javni potniški promet

1 UVOD

Izbrana tema moje magistrske naloge spada pod širšo tematiko politike trajnostne mobilnosti v mestih. Predmet preučevanja je projekt CIVITAS ELAN (CE), ki se med drugim izvaja tudi v Mestni občini Ljubljana (MOL) v sklopu pobude CIVITAS. Ta je del širše strategije urbane mobilnosti, ki jo je Evropska komisija (EK) pripravila v okviru Zelene knjige za novo kulturo mobilnosti v mestih (Komisija Evropskih skupnosti 2007).

Pobuda CIVITAS (kratica, izpeljana iz City-VITALity-Sustainability Initiative) je pobuda EK oziroma njen demonstracijski in raziskovalni program, ki poteka od leta 2002. Njen cilj je pomagati mestom pri preizkušanju in predstavitvi integriranih svežnjev politik in tehnoloških ukrepov, katerih namen je prispevati k uresničevanju evropskih politik na področjih prometa, učinkovite rabe energije in alternativnih virov v prometu ter varstva okolja. Pobuda CIVITAS je doslej sofinancirala ukrepe v 36 mestih, zanje pa prispevala 100 milijonov EUR sredstev Evropske unije (EU). V okviru sedmega okvirnega programa za raziskave in razvoj (OP7) se je že začel program CIVITAS Plus (Komisija Evropskih skupnosti 2007, 21; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a).

Različne oblike zelenih politik v postmodernih družbah predstavljajo eno pomembnejših vrednot. Tako je tudi področje trajnostne mobilnosti v mestih, znotraj katerega se nahaja preučevani fenomen, trenutno v družbi aktualna tema, ki ji na vseh nivojih odločanja, še posebno pa na evropski ravni, dajejo velik pomen. Najbrž predvsem zaradi interesa in posledično pobud EK. Ta namreč trdi, da so mestna območja gonilo evropske ekonomije, saj v njih živi 72 % populacije EU in v njih nastane skoraj 85 % BDP EU. Zaradi povečanega prometa v mestih povsod po Evropi prihaja do vsakodnevnih zastojev z mnogimi škodljivimi posledicami, kot so izguba časa in onesnaževanje okolja. Zaradi tega evropsko gospodarstvo vsako leto izgubi 100 milijard EUR oziroma 1 % BDP EU.

Prav tako naraščata hrup in stopnja onesnaženosti zraka. Mestni promet prispeva 40 % emisij CO₂ in 70 % emisij ostalih onesnaževal, ki so posledica cestnega prometa. Ena od treh nesreč s smrtnim izidom se danes zgodi v mestnih območjih, žrtve pa so večinoma najbolj ranljivi udeleženci v prometu – pešci in kolesarji. Obenem pa je vedno večja urbanizacija v EU in njen učinek na promet po mnenju EK eden glavnih izzivov pri vzpostavljanju celostnega

trajnostnega prometnega sistema na območju EU (Komisija Evropskih skupnosti 2007, 3; Komisija Evropskih skupnosti 2009a, 2).

1.1 OPREDELITEV RAZISKOVANEGA PROBLEMA

Tema magistrskega dela je relevantna predvsem zaradi specifikke preučevanega fenomena. Gre za proces javnopolitičnega sodelovanja na lokalni ravni, ki je koordiniran z evropske (nacionalne ravni), kjer pa je praktično izključena nacionalna raven odločanja. Prav tako po obširnem pregledu relevantne literature in virov na to tematiko nisem zasledil nobenega znanstvenega dela, ki bi preučevalo projekte pobude CIVITAS. Najbrž tudi zaradi dejstva, da je konkreten javnopolitični fenomen relativno nov. Poleg tega je sama zvrst politike¹, znotraj katere se nahaja fenomen, kot pravita Knep in Fink Hafner (2011, 17) »/.../ eno izmed pomembnih vrednotnih, ideoloških in politično-filozofskih torišč v modernizirajočih se in postmodernih družbah«.

Prvi predmet raziskovanja je javnopolitično sodelovanje oziroma usklajevanje na področju trajnostne mobilnosti v mestih, ki poteka na ravni EU in ga vodi EK (Wallace 2010, 99). Znotraj sodelovanja bodo preučevane implikacije za razmere moči v sodelujočih političnih institucijah. Tu ima EK vlogo ustanovitelja oziroma razvijalca omrežij strokovnjakov ali epistemičnih skupnosti, omrežij deležnikov in/ali civilne družbe. Rezultat so *outputi* v obliki »mehke zakonodaje« in deklarativnih obvez² držav članic, usmerjenih v postopne spremembe v državah članicah. Med te lahko v mojem predmetu raziskovanja štejem predvsem »Zeleno knjigo za novo kulturo mobilnosti v mestih iz leta 2007« (Komisija Evropskih skupnosti 2007) in »Aksijski načrt o mobilnosti v mestih« (Komisija Evropskih skupnosti 2009a; 2009b). Ta dva dokumenta sta po trditvah EK neobvezujoče narave³ in vsebujeta cilje in ukrepe, ki se izvajajo (tudi) v drugem predmetu mojega preučevanja, to je javnopolitično sodelovanje na lokalni ravni v sklopu pobude CIVITAS, ki jo je ustanovila in jo tudi vodi (koordinira) EK oziroma natančneje Generalni direktorat za mobilnost in promet⁴ (MOVE). Podrobnejši predmet preučevanja znotraj prej omenjene pobude je projekt CE, v katerem sodeluje MOL kot vodilno mesto in koordinatorica projekta.

¹ S tem ciljam na zeleno politiko.

² Namesto »trde zakonodaje« in zavezujočih obvez (Wallace 2010, 99).

³ Komisija lokalnim, regionalnim in nacionalnim organom ponuja partnerstvo na osnovi njihove prostovoljne zaveze k sodelovanju na izbranih področjih skupnega interesa (Komisija Evropskih skupnosti 2009a, 3).

⁴ Večkrat sem zasledil tudi prevod Generalni direktorat za energijo in promet (op. a.).

1.2 NAMEN, CILJI

Magistrsko delo je bilo izdelano v okviru projekta Odprta metoda koordinacije: analiza njenih javnopolitičnih (angl. *policy*) in političnih posledic (JP-2030), nosilka: red. prof. dr. Danica Fink Hafner.

Po moji oceni bo imelo magistrsko delo dodano vrednost predvsem z vidika, da raziskujem in analiziram politični proces nove vrste z novimi specifikami in lastnostmi, ki pa sovпада z teoretičnimi nastavki eksperimentalne vladavine v EU.

Cilj magistrskega dela je poiskati oziroma izpostaviti in analizirati specifične eksperimentalne oblike vladavine (ki jo opisujeta Sabel in Zeitlin 2008; 2010) v EU na primeru projekta CE v Sloveniji (z domačega nacionalnega vidika) kot posebne oblike javnopolitičnega sodelovanja. Pri tem bo posebna pozornost namenjena vlogi in delovanju EK – vključno s preučevanjem njenega javnopolitičnega sloga oziroma odnosa do drugih vpletenih igralcev (Richardson in drugi 1982; Olsen in drugi 1982; Howlett in Ramesh 2003; Fink Hafner 2007). Preučiti je treba, katere ravni odločanja sodelujejo v procesu: osredotočanje predvsem na morebitno odsotnost nacionalne ravni odločanja oziroma neposredna povezava med evropsko in lokalno ravno. Za konec pa želim preučevani javnopolitični fenomen primerjati z ustaljenimi postopki in fazami tipičnega procesa odprte metode koordinacije (OMK) kot instituta mehke zakonodaje v EU. Tu se imam namen osredotočiti na izpostavljanje razlik med obema glede na kriterije primerjave, ki jih podajata na primer Borrás in Jacobsson (2004, 188), da bi ugotovil podobnosti in razlike.

2 TEORETSKO-METODOLOŠKI NAČRT

2.1 HIPOTEZA

Knep in Fink Hafner (2011, 87) pravita, da je EU zelo dinamičen pojav, ki se »/.../ nenehno preoblikuje na podlagi poskusov in napak – tako zaradi notranjih napetosti kot tudi pod pritiskom zunanjih dejavnikov«.

Hipoteza magistrskega dela temelji na predpostavki, da preučujem eksperiment EK, ki poteka skozi projekte pobude CIVITAS. Ti so namreč demonstracijske in raziskovalne narave. Skozi to obliko eksperimentalnega vladanja EK po mojih ocenah zasleduje različne cilje:

1. prvi širši cilj je osveščanje tako prebivalcev mest kot tudi državnih igralcev z različnih ravni oblasti držav članic EU o naraščajoči problematiki urbanega prometa ter alternativnih rešitvah za njeno odpravo;
2. drugi cilj je ožji in bolj tehnične narave; gre za preizkušanje inovativnih in eksperimentalnih ukrepov na področju reševanja problematike urbanega prometa znotraj projektov pobude CIVITAS, ki bi se lahko izkazali za učinkovite, uspešne in finančno vzdržne za široko uporabo v vsej EU. Sem spada tudi pridobivanje izkušenj in strokovnega znanja s področja tako za vpletene igralce v projekt kot za EK;
3. tretji cilj je bolj oddaljen in morda teže razviden, vendar nič manj pomemben; gre za preizkušanje novih oblik upravljanja, vladanja, usmerjanja ipd., ki jim z eno besedo lahko rečemo eksperimentalne oblike vladavine. »Eksperimentalne oblike okoljske vladavine so nastale iz potrebe po obvladovanju vse bolj prepletenih okoljskih problemov« (Knep in Fink Hafner 2011, 18).

EK eksperimentira s projekti znotraj pobude CIVITAS z namenom spodbujanja delovanja držav članic na tem javnopolitičnem področju ter z oblikovanjem smiselnih in učinkovitih ukrepov za odpravo problematike pa tudi z inovativnim odzivanjem EU in usmerjanjem različnih ravni oblasti pri reševanju družbenih izzivov. Iz tega razmišljanja sledi moja hipoteza za pričujoče magistrsko delo, ki se ukvarja z zadnjim izmed treh zgoraj naštetih ciljev eksperimentalnega vladanja EK v projektih iniciative CIVITAS.

Novi poskusni načni odločanja, ki jih vsebujejo eksperimentalne oblike vladavine, naj bi iskali tudi nove mehanizme, ki so prožnejši od državne ali naddržavne regulacije in bolje razrešujejo nastajajoče konflikte (Knep in Fink Hafner 2011, 81). Ti mehanizmi temeljijo na javnopolitičnem učenju in dopuščajo prilagajanje rešitev in uporabljenih javnopolitičnih instrumentov različnim okoljem, v katerih se naddržavno določene politike izvajajo. Kot primer Knep in Fink Hafner (2011, 81) navajata prilagoditve sprejetih rešitev okoliščinam različnih lokalnih ali nacionalnih ravni odločanja.

Predpostavljam, da je znotraj te eksperimentalne oblike vladavine EK v želji po učinkovitejši implementaciji javnih politik, ob upoštevanju načela subsidiarnosti⁵ in s ščitenjem interesa Skupnosti ter njenih državljanov na področju čistejše urbane mobilnosti preskočila nacionalno raven odločanja, tako da so lokalne oblasti postale polnovredni partnerji in ne zgolj posredniki oziroma »izvajalci javnih politik«. S takim ravnanjem je EK izločila nacionalno raven iz sodelovanja v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik in tako okrepila svoj položaj (naddržavna raven odločanja) nasproti državam članicam (nacionalni ravni odločanja). Nekaj podobnega trdita za eksperimentalne oblike okoljske vladavine tudi Knep in Fink Hafner (2011, 81), ko jih označujeta za prožne in sposobne premoščati interesne razlike glede pristopov k reševanju problemov med različnimi sektorji javnega upravljanja. Predpostavljam, da je to značilnost eksperimentalne vladavine za vertikalne premike moči izkoristila EK.

Kot sem že omenil, v EU mestna prometna politika pridobiva vse večji pomen. Učinkovit mestni promet po mnenju EK lahko znatno prispeva k doseganju ciljev, ki so bili sprejeti na ravni EU (na primer učinkovit prometni sistem EU, socio-ekonomski cilji, energetska odvisnost, klimatske spremembe). Uspešnost politik in njenih ciljev, ki so bili sprejeti na ravni EU, je deloma odvisna tudi od ukrepov državnih, regionalnih in lokalnih oblasti (Plevnik in drugi 2008, 4).

Regionalna in lokalna raven oblasti imata pomembno strateško vlogo v procesu trajnostnega razvoja in varstva okolja. Zaradi svoje bližine sta ti dve ravni odločanja pomembni za oblikovanje in izvajanje javnih politik s področja trajnostnega razvoja. Lokalne in regionalne

⁵ Constantin (2008, 161–162) pravi, da načelo subsidiarnosti nima nujno vedno vloge zaščite suverenosti držav članic oziroma njenih pristojnosti. Lahko deluje kot dinamično orodje v obe smeri – bodisi razširi ali omeji pristojnosti EU.

državne institucije so ključne za spodbujanje vertikalnega povezovanja, vendar pa jih je treba podpreti z učinkovitim mnogonivojskim sistemom vladanja, ki izboljšuje usklajevanje med različnimi nivoji odločanja. Zaradi svoje bližine prebivalcem regionalni in lokalni nivo odločanja razume njihove potrebe ter pozna okoljske probleme. Zato ti dve ravni odločanja krepita horizontalno povezovanje preko različnih sektorjev in javnopolitičnih igralcev (Catenacci in Sgobbi 2007, 3).

Politični in finančni skladi EU za regionalni razvoj in raziskave številnim mestom omogočajo ali vsaj lajšajo prenovno prometne infrastrukture, tehnologij in storitev. Državne, regionalne in lokalne oblasti imajo poleg priložnosti pridobitve finančnih sredstev tudi določeno odgovornost za izvajanje politik in zakonodaje EU. Vsaka raven uprave v EU ima pomembno vlogo pri oblikovanju in izvajanju prometnih politik na splošno ter mestnih prometnih politik (Plevnik in drugi 2008, 4–5).

Breme upoštevanja načela subsidiarnosti leži v glavnem pri EK, saj ima osrednjo vlogo pri predlaganju zakonodaje. Vendar pa je mnenje EK, da se od nje ne more pričakovati popolne zaščite načela subsidiarnosti, saj je subsidiarnost kljub uporabi v pravu v bistvu politično načelo (Constantin 2008, 160). Zanimiva je ugotovitev, da je Odbor regij potrdil politično naravo načela subsidiarnosti in sprejel stališče, da je subsidiarnost dinamično načelo, ki lahko deluje v obe smeri – bodisi razširi ali omeji pristojnosti EU. Po mnenju odbora je načelo subsidiarnosti treba uporabiti kot dinamično orodje, katerega namen je ustvariti »boljšo Evropo«, za kar je na nekaterih področjih treba ustvariti »več Evrope« in na drugih »manj Evrope«, pri čemer je prioriteta vedno učinkovitost in demokratično zastopanje interesov državljanov (Constantin 2008, 161–162). Čeprav je načelo subsidiarnosti po navadi razumljeno kot zaščita pred neustavljivim povečevanjem zakonodajnih pristojnosti EU, pa je načelo lahko uporabljeno tudi v obratni smeri – za povečanje pristojnosti EU, torej ga lahko razumemo kot dvorezen meč (Constantin 2008, 152).

Kot pravita Knep in Fink Hafner (2011, 23), današnja EU od začetka devetdesetih let 20. stoletja postaja »sinonim za oblikovanje mednarodne organizacije z rastočimi in kvalitativno inovativnimi nadnacionalnimi pooblastili« v razmerju do držav članic. Vse več pooblastil odločanja o javnih politikah se prenaša na nadnacionalno raven, obenem pa EU skozi svoje institucije dobiva vse več pooblastil za posege v oblikovanje in izvajanje vse večjega obsega javnih politik v državah članicah.

Iz tega sledi hipoteza:

H: *Evropska komisija s svojim javnopolitičnim slogom in preko izvajanja eksperimenta krepi svoj položaj na račun nacionalne in subnacionalne ravni odločanja.*

Za merjenje krepitve vpliva oziroma moči EK sem izbral tri kazalnike:

1. reinterpretacija prostovoljnega javnopolitičnega sodelovanja v zavezujoče oblike sodelovanja, ki definira prestop iz t. i. medvladne kooperacije, za katero je značilno, da ni pravno zavezujoča in poteka brez vsiljenega izvrševanja v pravno zavezujočo politiko z možnostjo vsiljenega izvrševanja (Bolleyer in Börzel 2010, 170–172; Borrás in Jacobsson 2004, 188). Poleg tega bom pregledal mnenja Sveta EU, Evropskega parlamenta (EP) in Odbora regij o »Akcijemskem načrtu za mobilnost v mestih«, ki EK bodisi spodbujajo ali odvrtačajo od poglobitve delovanja oziroma spodbujajo ali odvrtačajo od reinterpretacije javnopolitičnega sodelovanja na tem področju;
2. položaj in vloga EK v preučevanem primeru javnopolitičnega sodelovanja, ki se kaže z različnimi značilnostmi: ima svojski element v institucionalni zgradbi EU s pravico do zakonodajne iniciative, kar ji omogoča definiranje interesov Skupnosti, ima vlogo glavnega koordinatorja in financerja v projektih pobude CIVTAS, je institucija z velikim potencialom znanja, izkušenj in finančnih virov, kar ji omogoča močan položaj nasproti ostalim javnopolitičnim igralcem, ter »slepo« zaupanje⁶ nacionalnih uradnikov odločitvam EK glede izvajanja javnih politik in razlaganja pravnega reda EU (Bailer 2005; Egeberg 2006; Martens 2008; Rasmussen 2007). Preverjal bom, ali se zgoraj omenjene značilnosti delovanja EK, ki jih podajajo zgoraj navedeni avtorji, pojavljajo tudi v projektu CE;
3. način komuniciranja med EK in državnimi igralci, ki opredeljuje odnos EK do nacionalne in lokalne ravni odločanja na primeru projekta CE v MOL. Ta kriterij je povezan s prvim delom postavljene hipoteze – javnopolitičnim slogom EK. Preverjal bom predvsem, če so državni igralci polnopravni partnerji v projektu CE ali zgolj sledijo odločitvam in usmeritvam EK, ter iskal morebitno odsotnost odločevalcev na nacionalni ravni v sklopu projekta.

⁶ Martens (2008, 646–647) pravi, da ima EK v neformalnih javnopolitičnih omrežjih medvladnega odločanja proaktivno vlogo, saj lahko prepričuje nacionalne uradnike, da je zaželen in primeren (ustrezen) določen potek dejavnosti, zlasti glede izvajanja javnih politik in razlaganja pravnega reda EU. EK je tega sposobna predvsem zato, ker jo uradniki na nacionalni ravni (in nižjih ravneh) zaznavajo kot verodostojno institucijo z visoko stopnjo znanja in velikimi izkušnjami.

Ker projekti v sklopu pobude CIVITAS po mnenju njihovih izvajalcev (CIVITAS Initiative 2011; CIVITAS 2011a) vsebujejo elemente eksperimentalne in inkluzivne vladavine, me zanima, katere lastnosti oziroma značilnosti OMK kot ene izmed eksperimentalnih oblik vladavine projekt vsebuje. Raziskovalno vprašanje temelji tudi na trditvah Andreja Klemenca (2011), ki je vodja projektov v slovenski podružnici Regionalnega centra za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo (REC), da je CE oblika OMK.

2.2 IZBRANE METODE IN TEHNIKE

Izbrani javnopolitični fenomen bom preučeval empirično s študijo primera kot obliko raziskave. Ta je velikokrat uporabljena v analizi politik, ker poteka hitro in je stroškovno učinkovita. Večina študij primera je po svoji naravi kvalitativnih. Študije primera omogočajo identifikacije vzorcev obnašanja, tipe odnosov in druge spremenljivke, ki niso imele pričakovanega vpliva na določen javnopolitični problem (Majchzrak 1984, 63). Fokus študije primera oziroma objekt raziskovanja je proces javnopolitičnega sodelovanja v sklopu projekta CE in obenem njegovalna glavna koordinatorica EK kot institucija. Med kvalitativne tehnike uvrščamo kombinacijo intervjujev in opazovanja kot tudi metodo pregleda relevantne literature in dokumentov (Silverman v Roblek 2009, 53).

Kot metode, ki konkretizirajo način zbiranja oziroma dostopa do podatkov, sem izbral naslednje:

- pregled literature za preučevanje teoretičnih konceptov področja eksperimentalne vladavine, javnopolitičnih slogov in javnopolitičnega sodelovanja na evropski ravni;
- pregled primarnih podatkov. Opravil bom pregled primarnih dokumentov, s katerimi je podprta preučevana javna politika (Bučar in drugi v Kustec Lipicer 2007, 42). Ta metoda mi bo pomagala razumeti formalne oziroma uradne dokumente, povezane s preučevano javno politiko (dokumenti EK – Zelene in Bele knjige ter sporočila, poročila, dokumenti pobude CIVITAS glede projekta CE – načrti, zapisniki in poročila);
- sekundarno analizo, ki »omogoča vnovični pregled, analizo in sintezo že obstoječih spoznanj o preučevanem problemu (na primer strokovne literature, že opravljenih raziskav in medijskih poročil)« (Kustec Lipicer 2007, 42). To tehniko bom uporabil

za razumevanje teoretičnih izhodišč, ki so smiselna za konkreten javnopolitični problem ter utemeljitev izbora metod in tehnik;

- izveden je bil tudi poglobljen strukturiran družboslovni intervju s predstavnico MOL, Zdenko Šimonovič, ki je obenem tudi glavna koordinatorica projekta CE. Intervju je bil opravljen 15. aprila 2011 v sodelovanju z asistentom Matejem Knepom iz Fakultete za družbene vede, raziskovalcem na Centru za politološke raziskave.

2.3 STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA

Magistrsko delo je sestavljeno iz uvoda, teoretsko-metodološkega načrta, teoretičnih izhodišč, prvega empiričnega dela, ki se nanaša na razvoj javne politike trajnostne mobilnosti v mestih na ravni EU in vloge EK, drugega empiričnega dela, v katerem poteka študija primera projekta CE, ter zaključka oziroma sklepa, kjer preverim hipotezo in naredim sintezo preučevanega. Sledi še seznam uporabljene literature in virov ter štiri priloge k magistrski nalogi.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 VLADAVINA IN NJENE POSEBNOSTI

Pierre in Peters (2000, 1) pravita, da je koncept vladavine (angl. *governance*) dandanes tako priljubljen, ker je njegova kapaciteta veliko večja od tiste, ki jo skriva izraz vlada (angl. *government*): prvi namreč pokriva širši nabor institucij in odnosov, vpletenih v proces vladanja. Misliti na vladavino pomeni misliti o tem, kako upravljati gospodarstvo, družbo in pri tem dosegati skupne cilje. Vladavina je v nekaterih evropskih državah pravzaprav postala politično privlačna alternativa vladi in ideji o močni državi in oblasti v družbi (Pierre in Peters 2000, 7). Pierre in Peters (2000, 12) vladavino sicer opisujeta iz državocentričnega pristopa⁷, saj je po njunem mnenju država še vedno center precejšnje politične moči, čeprav se vladavina po navadi nanaša na spremenjene odnose med državo in družbo ter državno uporabo vedno manj prisilnih javnopolitičnih instrumentov. Dodajata (prav tam), da nove oblike vladavine odstopajo od tradicionalnega modela demokratičnega vladanja, kjer je država mesto moči in odločanja. Jachtenfuchs in Kohler Koch (2004, 97) ugotavljata, da se pojem vladavina uporablja tako na področju raziskovanja Evropske integracije kot tudi za raziskovanje javnih politik na nacionalni ravni in mednarodnih odnosov. Kooiman (1993, 35) je razloge za razvoj nove oblike vladavine videl predvsem v zmanjševanju zmogljivosti vladnih in upravnih sistemov⁸. V teh situacijah so začeli vladni sistemi zmanjševati potrebo po vladanju (na primer z deregulacijo) ali pa se je vladanje premaknilo v zasebni sektor (s privatizacijo). Pri tem se je razvila še tretja opcija, ki ni temeljila na neokorporativistični ureditvi: premik od enostranske vladavine (vlada in družba vsaka posebej) proti osredotočanju na interakcionistično vladavino (vladanje z družbo), ki temelji na medsebojni odvisnosti in medsebojnem vplivanju.

Kooiman (2003, 3) je vladavino v modernih družbah definiral kot »mešanico« vseh vrst naporov vladanja socialno-političnih akterjev igralcev tako iz javnega kot zasebnega sektorja, ki se pojavljajo med njimi na različnih ravneh, v različnih načinih in ureditvah vladanja. Ta »mešanica« je družbeni odziv na nenehne in spreminjajoče se zahteve po vladanju v vedno večji družbeni raznolikosti, dinamiki in kompleksnosti. Javnopolitični problemi na splošno

⁷ Oziroma kakor državo opisuje liberalno-demokratična teorija (Pierre in Peters 2000, 13).

⁸ Različne javne politike so si začele med seboj razveljavljati učinke oziroma pričakovane izide ali pa so se pojavljale težave pri njihovi implementaciji (Kooiman 1993, 35).

namreč niso več zgolj javni ali zasebni, pač pa so skupni, aktivnost vladanja na vseh ravneh (od lokalne do nadnacionalne) je razpršena preko različnih akterjev, katerih medsebojni odnosi se neprestano spreminjajo. Države se vedno bolj pojavljajo v vlogi pospeševalca in sodelujočega partnerja znotraj javnopolitičnih procesov. Kooiman (prav tam) opozarja, da je bolj smiselno govoriti o spremembah kot pa o zmanjšanju vloge države.

Rhodes (1997, 46) pravi, da je beseda vladavina sinonim za spremembo dosedanje oblike vladanja (angl. *government*). Gre torej za **ново obliko** vladanja, **spremembo** vladanja ali **ново metodo** vladanja v družbi.

Eising in Kohler Koch (1999b, 268) trdita, da obstaja že množica različnih študij, ki so dokazale, da se vzorci vladanja v industrijskih družbah spreminjajo. Modernizacija in funkcionalna diferenciacija institucionalne politike in družbe sta vplivali na zabrisanje mej med javnimi in zasebnimi akterji. »Vladanje je vedno bolj razumljeno kot delitev nalog in odgovornosti med zasebnimi in javnimi akterji, kot vodenje in usmerjanje prizadevanj družbenih, političnih in upravnih akterjev /.../ v bolj ali manj stalnem procesu interakcij« (Sidenius v Eising in Kohler Koch 1999b, 268).

Rhodes (1997, 52–53) ugotavlja, da ima koncept vladavine preveč raznolikih pomenov, da bi bil kot tak uporaben, zato ustvari smiselno definicijo, ki temelji na raziskovanju sprememb vladanja v Veliki Britaniji. Vladavina se potemtakem nanaša na **samoorganizirana medorganizacijska omrežja**, ki obsegajo naslednje skupne značilnosti, kot jih opisuje (prav tam):

- *medsebojna odvisnost med organizacijami. Vladavina je širše od vladanja (»to govern«), saj vključuje tudi nedržavne igralce. S spremembami mej pristojnosti držav so se spremenile in zameglile tudi meje med javnim, zasebnim in prostovoljnim sektorjem;*
- *konstantne in nenehne interakcije med člani omrežij, ki jih povzroča potreba po izmenjavi političnih in drugih virov, ter pogajanja o skupnih namenih in ciljih;*
- *interakcije izvirajo iz zaupanja, urejene pa so s pravili igre, ki so jih z dogovorom sprejeli udeleženci omrežja;*
- *velika stopnja avtonomije nasproti državi. Omrežja niso odgovorna državi, temveč so samoorganizirana. Čeprav država nima suverenega položaja nasproti omrežjem, jih lahko usmerja posredno in nepopolno.*

3.2 EVROPSKA UNIJA KOT NOV SISTEM VLADAVINE

V nadaljevanju sem se osredotočil na evropsko vladanje, ki se nanaša na ideje nove oblike vladavine (angl. *new governance*), in sicer predvsem na področju vključevanja družbe v proces odločanja.

Knep in Fink Hafner (2011, 87) pravita, da je politični sistem EU unikaten tako po svoji institucionalni zgradbi kot tudi zato, ker vsebuje načela in sestavine moderne in tudi postmoderne politike. Knep in Fink Hafner (prav tam) modernost razpoznavata v ohranjanju suverenosti nacionalnih držav članic na določenih političnih in javnopolitičnih področjih ter v medvladnem načinu odločanja na ravni EU. Postmodernost pa vidita (prav tam) v »/.../ oblikovanju nove zvrsti regionalnega političnega sistema z nadnacionalnimi institucijami, ki si delijo suverenost z nacionalnimi državami članicami«.

Hueglin (1999, 249–250) evropsko vladavino opisuje kot:

- **redefinicijo političnega prostora** izven države, kjer se običajne meje (pristojnosti) med domačo oziroma nacionalno in mednarodno politiko pa tudi med državo in družbo ponovno začrtajo in preoblikujejo v kompleksnem odnosu medsebojne odvisnosti med regijami, organiziranimi interesi, državami članicami in tudi Evropsko unijo samo;
- **novi konstitucionalizem**, ki ponovno definira pravila, po katerih vlade in družbe delujejo v prej opisanem redefiniranem političnem prostoru, prav tako pa je njegov cilj obvarovati ta pravila pred nadaljnjo politično deliberacijo, in s tem omogoča univerzalno zvezo v nastalem evropskem redu;
- **nova 'governmentalnost'** zagotavlja nov ideološki okvir za skupno delovanje. Hueglin (prav tam) z izborom tega izraza namiguje, da ideološka zveza zajema le vladajoče elite v EU oziroma glavne odločevalce, ne pa nujno tudi vseh prebivalcev EU.

Radelli (2003, 21) trdi, da je glavna in najmočnejša strukturna sila za pojav novih oblik vladavine v EU želja po večji globalni gospodarski konkurenčnosti. Poleg te sile pa Radelli (2003, 21–23) identificira še naslednje tri razloge, ki vodijo do novih oblik vladanja v EU:

- 1) Javnopolitični proces v EU se je spremenil. Po eni strani sta raznolikost držav članic in načelo subsidiarnosti pomembna temelja procesa, po drugi strani pa se je z Ekonomsko in monetarno unijo (EMU) povečala stopnja zahtevnosti in kompleksnosti javnopolitične soodvisnosti. Vendar pa se pojavlja problem na ravni politične

dimenzije, saj se različne politične opcije, ki sestavljajo vlade držav članic, med seboj ne strinjajo glede vloge države in vloge trga v EU.

- 2) Nove javnopolitične paradigme nakazujejo na omejitve tradicionalnih javnopolitičnih in pravnih instrumentov ter usklajevanja. Radelli (2003, 22) se tu sklicuje predvsem na novi javni menedžment in nove regulatorne paradigme. Novi javnopolitični instrumenti, ki temeljijo na alternativah tradicionalnim uredbam, so bile v uporabi tako na nacionalni kot evropski ravni. Njihov vpliv na ideje oblikovalcev javnih politik glede vladanja, javne uprave in vlade je bil ogromen. Nove paradigme so ustvarile ozadje za preboj OMK kot »boljše poti za naprej«. Mehka zakonodaja je pridobila na veljavi, saj predstavlja najboljšo obliko posredovanja na področjih, kjer ni možnosti uveljavljanja trde zakonodaje. Radelli (prav tam) OMK vidi kot boljše od tradicionalnih pristopov, saj spodbuja javnopolitično učenje in zagotavlja prožnost javnopolitičnega procesa.
- 3) Tretji razlog ima po mnenju Radellija (2003, 22–23) opraviti z zakonodajnimi omejitvami.

3.2.1 Javnopolitična omrežja kot oblika vladavine na ravni EU

Koncept javnopolitičnega omrežja označuje skupek relativno stabilnih, nehierarhičnih in medsebojno odvisnih odnosov, ki povezujejo raznolike igralce v javnopolitičnem procesu. Ti igralci delijo skupne interese glede določene javne politike in si izmenjujejo vire v želji po doseganju skupnih ciljev, pri čemer se zavedajo, da je sodelovanje najboljši način za doseganje skupnih ciljev (Börzel 1997).

V magistrskem delu se ne bom ukvarjal s teorijo javnopolitičnih omrežij ali preučeval normativnih lastnosti konkretnega javnopolitičnega omrežja, pač pa bom opisal koncept javnopolitičnih omrežij kot specifično (novo) obliko vladanja na evropski ravni (Börzel 1997).

»Šola vladanja« pojmuje javnopolitična omrežja kot posebno obliko vladanja oziroma kot mehanizem, ki mobilizira politična sredstva v situacijah, ko so ta sredstva široko razpršena med javnim in zasebnim sektorjem, kakor tudi prehod na *raven nadnacionalnega političnega vladanja* (Börzel 1997; Kustec Lipicer 2006, 75).

Kakor pravi Kustec Lipicer (prav tam), je Börzel (1997) na primeru razumevanja delovanja javnih politik EU pripravila sintezo do tedaj aktualnih pristopov v razumevanju javnopolitičnih omrežij in sklenila, da javnopolitična omrežja niso vedno nujno razumljena kot ohlapen koncept za preučevanje *interesnega predstavnitva* oziroma *posredništva med državo in organiziranimi interesi*.

Preglednica 3.1: Koncepti javnopolitičnih omrežij

	Kvantitativni koncept javnopolitičnih omrežij	Kvalitativni koncept javnopolitičnih omrežij
Javnopolitična omrežja kot analitično orodje	javnopolitična omrežja kot tipologija oblik odnosov med državo in družbo	javnopolitična omrežja kot model za analiziranje nehierarhičnih oblik interakcij med akterji javnega in zasebnega sektorja v javnopolitičnem procesu
Javnopolitična omrežja kot teoretični pristop	struktura javnopolitičnih omrežij kot določevalec lastnosti procesa in izida javne politike	javnopolitična omrežja kot specifična oblika vladavine

Vir: Povzeto po Börzel (1997).

Tudi Pierre in Peters (2000, 19–20) pravita, da je koncept javnopolitičnih omrežij eden najbolj znanih pristopov k vladavini. Javnopolitična omrežja lajšajo koordinacijo in usklajevanje javnih ter zasebnih interesov in virov in v tem pogledu povečujejo učinkovitost javnopolitičnega procesa. Vendar pa javnopolitična omrežja niso nobena novost v sodobnem političnem svetu. Država je vedno imela neko obliko neprekinjene simbioze z glavnimi deležniki v nekem okolju, najsibo to v korporativističnem modelu interesnega posredništva ali pa na bolj *ad hoc* ravni. Novejši in zanimivejši pogled je, da so v skrajnih primerih javnopolitična omrežja postala dovolj zavzeta in povezana, da nasprotujejo ali celo izpodbijajo moč države; postanejo torej samoregulativne strukture znotraj svojega javnopolitičnega sektorja. Javnopolitična omrežja kot nova oblika vladanja urejajo in koordinirajo javnopolitične sektorje bolj po željah udeleženih igralcev kot pa v skladu z javnim interesom. Taka oblika novega vladanja ima lahko nekaj negativnih posledic (prav tam):

- javna politika je vedno bolj oblikovana na osnovi interesov določenih deležnikov v javnopolitičnem procesu, ne pa v širšem javnem interesu;
- sprememba javne politike, za katero je dala pobudo država, bo blokirana s strani javnopolitičnega omrežja, če bi taka sprememba prizadela interese igralcev iz omrežja;

- javnopolitična omrežja v takem primeru praktično nadzorujejo javnopolitični sektor, mediji in državljani pa še vedno razpoznajo državo kot odgovorno za dogajanje v sektorju; in
- javnopolitična omrežja torej lahko povzročajo konflikte v demokratičnem procesu, saj ločujejo nadzor in odgovornost v javnopolitičnih sektorjih.

Teorija vladanja se na področju politologije aktivno pojavi v okviru javnopolitičnih omrežij, še posebej v primeru preučevanja javnopolitičnih procesov na ravni EU (Kustec Lipicer 2006, 80).

Börzel (1997) trdi, da se koncept javnopolitičnih omrežij uporablja za opisovanje EU kot sistema vladavine (angl. *system of governance*). EU je »skupek omrežij« ali »organizacija z mrežno obliko«. Börzel (1997) navaja, da obstaja vedno več raziskav na področju oblikovanja javnih politik na nadnacionalni (EU) ravni, ki dokazujejo, obstoj javnopolitičnih omrežij, v katerih raznoliki igralci, udeleženi v proces oblikovanja in izvajanja javnih politik, koordinirajo svoje interese skozi nehierarhična pogajanja⁹.

Že Roseanau (1992, 3), Dunsire (1993, 27–31) in kasneje Rhodes (1997, 46) opisujejo to novo specifično obliko vladavine kot vladanje brez vlade ali vladarja – *governance without government* in *governance without governor*. Kohler Koch (1999, 14) in Börzel (1997) ta koncept vpeljeta še na raven EU.

Van Kersberger in van Waarden (2004, 150) pravita, da je koncept javnopolitičnih omrežij kot oblika vladavine pravzaprav zelo povezan z idejo mnogoravenske vladavine (angl. *multilevel governance*) ali pa se pojma v literaturi celo izmenjujeta. Van Kersberger in van Waarden (2004) ter Eising in Kohler Koch (1999a, 1999b) ta koncept povezujejo tudi z omrežno vladavino (angl. *network governance*).

Börzel (1997) pravi, da evropska vladavina ne temelji na hierarhični koordinaciji s strani nacionalnih vlad, združenih v Svetu EU ali nadnacionalnega igralca, kot je EK, pač pa

⁹ To pa ne pomeni, da to nadnacionalno vladanje na ravni EU v okviru mnogoravenskih javnopolitičnih omrežij temelji izključno na nehierarhičnih pogajanjih. Hierarhična koordinacija in deregulacija še vedno igrata pomembno vlogo tako znotraj nacionalnih kot nadnacionalnih javnopolitičnih procesov, vendar pa javnopolitična omrežja postajajo vedno pomembnejša lastnost nadnacionalnega vladanja na ravni EU zaradi svojega potenciala za povečanje učinkovitosti in legitimnosti javnih politik (Börzel 1997).

evropska vladavina poteka preko pogajanj v okviru javnopolitičnih omrežij, ki povezujejo javne in zasebne igralce z različnih ravni in dimenzij države. Ta sistem vladavine (angl. *system of governance*), ki temelji na nehierarhični koordinaciji v okviru javnopolitičnih omrežij na različnih ravneh države in v različnih dimenzijah družbe, je mogoče dojemati tudi kot preoblikovanje države.

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik znotraj EU poteka v zelo dinamičnem, zapletenem in raznolikem okolju, kjer so državni igralci tako na nadnacionalni kot nacionalni ravni vse bolj odvisni od virov subnacionalnih (regionalnih in lokalnih) vlad kot tudi od igralcev iz zasebnega sektorja z vseh teritorialnih ravni (na primer interesne skupine na nadnacionalni, nacionalni in lokalni ravni). Ker je hierarhična koordinacija s strani EK ali nacionalnih vlad postala neučinkovita, po mnenju Börzel (1997) koncept javnopolitičnih omrežij zagotavlja najučinkovitejšo obliko vladavine tako na nadnacionalni (EU) kot nacionalni ravni (države članice). Koncept omogoča pogled na proces transformacije na nadnacionalni oziroma evropski in tudi na nacionalni ravni, ki presega dihotomijo krepitev/slabitev države (angl. *strengthening vs. weakening of the state*). V procesu evropeizacije domačih (nacionalnih) javnih politik držav članic evropska integracija ne pomeni, da nacionalna država postaja zastarela, pač pa se spremeni razmerje odvisnosti od virov med igralci iz javnega in zasebnega sektorja na različnih ravneh vladanja – včasih v korist centralne oblasti (države), spet drugič pa v korist lokalnih ali regionalnih oblasti ali celo nedržavnih igralcev. Največkrat pa celo vodi v večje sodelovanje med državnimi in nedržavnimi igralci in ne v krepitev ali slabitev enega ali drugega (Börzel 1997).

Preglednica 3.2: Uporaba javnopolitičnih omrežij pri raziskovanju nadnacionalne (evropske) vladavine

	Javnopolitična omrežja kot analitično orodje	Javnopolitična omrežja kot teoretični pristop
Evropsko vladanje kot odvisna spremenljivka (pristop od spodaj navzgor)	oblike interesnega posredništva/ javnopolitičnih izidov/ javnopolitičnih sprememb/ struktur evropskih procesov javnopolitičnega delovanja → medvladno vs. nadnacionalno/transnacionalno javnopolitično delovanje	EU kot sistem vladanja brez vlade → javnopolitična omrežja kot oblika evropskega vladanja; EU kot nova oblika moderne državnosti vs. EU kot sistem vladanja nasproti državi
Evropsko vladanje kot neodvisna spremenljivka (pristop od zgoraj navzdol)	vpliv evropskega javnopolitičnega delovanja na domače strukture → večja moč vs. slabitev države	vpliv evropskega javnopolitičnega delovanja na domače strukture → preoblikovanje države iz igralca v areno

Vir: povzeto po Börzel (1997).

3.3 EKSPERIMENTALNA VLADAVINA V EU

Knep in Fink Hafner (2011, 103) v okviru političnega sistema EU dandanes razpoznavata tri različne oblike vladavine: klasično liberalnodemokratično vladavino, mnogoravensko vladavino in eksperimentalne oblike vladavine. Held (v Knep in Fink Hafner 2011, 21) trdi, da so se oblike vladavine zgodovinsko navezovala na ekonomske in družbene spremembe. Klasična liberalnodemokratična oblika vladavine ohranja temeljne predpostavke liberalizma oziroma naravnega prava. Znotraj te oblike vladavine so procesi odločanja zamejeni z moderno nacionalno državo in liberalnodemokratično paradigmo. Knep in Fink Hafner (prav tam) menita, da ta zvrst vladavine upada, saj se zmanjšuje delež javnih politik, oblikovanih na nadnacionalni ravni, ki so pravno zavezujoče za države članice.

Mnogoravenska vladavina označuje politični sistem EU, kjer se dejavnosti javnopolitičnih igralcev s subnacionalne, nacionalne in nadnacionalne ravni prepletajo tako, da sestavljajo t. i. marmorni kolač poseganja nadnacionalne ravni v nižje ravni političnega organiziranja in nasprotno (Knep in Fink Hafner 2011, 86).

Eksperimentalne oblike vladavine pa so predvsem namenjene dopolnjevanju »trde zakonodaje EU« s prostovoljnim medvladnim sodelovanjem na področju izbranih javnih politik.

Poudarjeno je predvsem prostovoljno sodelovanje med državami pri oblikovanju javnih politik v nacionalnem okolju. Znotraj sodelujočih držav poteka izmenjava dobrih praks, obstaja pa tudi dogovor o morebitnih javnopolitičnih priporočilih ter spremljanju izvajanja javnih politik v državah članicah (Knep in Fink Hafner 2011, 24). Eksperimentalne oblike vladavine v političnem sistemu EU se od drugih podobnih procesov meddržavnega javnopolitičnega sodelovanja na globalni ravni, ki potekajo prek medvladnih organizacij, kot sta OECD in OZN, razlikuje v svojem deklariranem prizadevanju za demokratičnost in inkluzivnost – vsaj na normativnem nivoju (prav tam).

Sabel in Zeitlin (2008, 271) trdita, da trenutne teorije in pogledi razumevanja vladavine v EU¹⁰ spregledujejo nastajajočo »zgradbo« oziroma »strukturo« evropskega javnega oblikovanja politik. V tej strukturi so okvirni cilji¹¹ in ukrepi za merjenje njihovega doseganja osnovani s skupnim delovanjem vlad držav članic in institucij EU. Odločevalci na nižjih ravneh (kot so ministrstva držav članic ali upravni organi in ostali igralci, s katerimi sodelujejo) imajo svobodo delovanja (uporabe javnopolitičnih instrumentov in mehanizmov) oziroma avtonomijo¹² za doseg zastavljenih ciljev. V zameno za tako nacionalno in regionalno (ter lokalno) avtonomijo pa morajo ti odločevalci redno poročati na ravni EU o svoji učinkovitosti izvajanja ukrepov za doseg zastavljenih okvirnih ciljev in sodelovati v vzajemnih pregledih oziroma v kolegialni presoji, v kateri se njihovi dosežki primerjajo z odločevalci iz drugih držav članic, ki si prizadevajo z drugačnimi sredstvi doseči enak okvirni cilj. Okvirni cilji, učinkovitost ukrepov in postopki odločanja so revidirani s strani akterjev, vključno z novimi udeleženci v procesu, katerih mnenja in poglede je treba obravnavati kot nujno potrebne za popolno in pravično deliberacijo. Čeprav ta struktura vladavine nima pravne podlage v evropskih pogodbah ali v dokumentih o pristojnostih institucij EU, pa najde svojo »empirično podlago« v večjem številu javnopolitičnih področij¹³ (Sabel in Zeitlin 2008, 271).

¹⁰ EU se označuje kot mnogoravenska vladavina z lastnostmi javnopolitičnih omrežij – omrežna vladavina (Sabel in Zeitlin 2008, 271).

¹¹ Okvirni cilji so: polna zaposlenost prebivalstva EU, socialna vključenost, »dober standard pitne vode« in enotno energetska omrežje (Sabel in Zeitlin 2008, 271).

¹² S tem je zadoščeno načelu subsidiarnosti, ki, kot menita Sabel in Zeitlin (2008, 272–273), v tej strukturi vladanja v EU z javnim oblikovanjem politik pomeni, da morajo imeti odločevalci na nižjih stopnjah odločanja dovolj avtonomije pri izvajanju ukrepov, da lahko predlagajo njihove spremembe.

¹³ Telekomunikacije, energetska politika, poklicne bolezni in varnost pri delu, spodbujanje zaposlovanja, socialna vključenost, pokojnine, finančne storitve, politika konkurence, zdravstveno varstvo, varstvo okolja, varnost v pomorskem prometu, državne pomoči in protidiskriminacijske politike (Sabel in Zeitlin 2008, 271).

Knep in Fink Hafner (2011, 80) javnopolitični proces v eksperimentalnih oblikah vladavine ločujeta na odločanje na nadnacionalni ravni ter izvajanje sprejetih odločitev na nacionalnih ravneh. V procese odločanja vpleteni igralci vstopajo prostovoljno in prostovoljno izvajajo sprejete odločitve.

Vladavina v EU je mnogoravenska, saj med seboj povezuje organe državnih uprav držav članic in uradnike v institucijah EU. Njihovi odnosi ne temeljijo na hierarhiji¹⁴. Ta način vladanja se uporablja za premagovanje političnih blokad dejavnosti EU, ki se pojavljajo, ko akterji na različnih ravneh ločeno uporabljajo svoje pravico veta. Pri reševanju tega problema usklajevanja ima mnogoravensko dogovarjanje¹⁵ sposobnost zabrisati mejo med centraliziranim in decentraliziranim sprejemanjem odločitev s povezovanjem različnih vrst odločevalcev (Sabel in Zeitlin 2008, 272).

Sabel in Zeitlin (2008, 274) ugotavljata, da imajo značilnosti, kot so deliberacija, neformalnost in mnogoravensko odločanje prav poseben pomen znotraj vladanja v EU:

- deliberativno oblikovanje odločitev je običajno razumljeno kot iskanje konsenza in odsevnega ravnovesja. V EU pa sta za **deliberativno** oblikovanje odločitev poleg tega prav toliko pomembna še javna razprava in spoznavanje raznolikosti držav članic;
- spremenljivost institucij in v nekaterih primerih pomanjkanje formalnih sankcij ustvarja splošen vtis **neformalnega vladanja**. Vendar pa Sabel in Zeitlin (2008, 274) ugotavljata, da so ne glede na neformalne lastnosti sistema vladanja kot celote tiste institucije znotraj sistema, katerih izrecni namen je izpostaviti in pojasniti razlike z namenom destabiliziranja in spreminjanja ustaljenih pristopov ter rešitev, visoko institucionalizirane. Iskanje vedno boljših načinov za dosego ciljev je namreč vzrok za neprekinjene institucionalne spremembe znotraj EU, kar ustvarja vtis neformalnosti;
- ta strukturni vidik dopolnjuje in popravlja predpostavko, da se mnogoravensko vladanje v prvi vrsti ukvarja s premagovanjem političnih blokad skozi **vertikalno dogovarjanje**. Vertikalno dogovarjanje ima po mnenju Sabela in Zeitlina (2008, 275) pomemben in koristen učinek na mnogoravensko vladanje. Vendar pa tako vladanje odraža tudi delitev dela, ki je neločljivo povezano z načinom oblikovanja zakonodaje.

¹⁴ Kot pravita Sabel in Zeitlin (2008, 272), odločitve organov na nižji ravni lahko vplivajo na izbiro sredstev na nadnacionalni ravni.

¹⁵ Mnogoravensko ali vertikalno dogovarjanje (angl. *vertical concertation*) je oblika dialoga, soodločanja ali sodelovanja, katerega namen je izvedba enotnega predloga ali vzajemno usklajeno delovanje med nasprotnimi stranmi ali frakcijami. Vsebuje tudi medsebojno izmenjavo informacij, odprto razpravo in izmenjavo znanja in izkušenj ter sklepanje operativnih dogovorov med državnimi igralci in igralci iz zasebnega sektorja.

Čeprav uradniki in funkcionarji na ravni EU in vlad držav članic sodelujejo pri oblikovanju okvirnih javnih politik in njihovem vrednotenju, pa je posebna vloga institucij EU na nadnacionalni ravni tista, ki razširi in razglasi avtoritativne okvirje javnih politik in nadzira njihovo izvajanje. Medtem je naloga vlad držav članic ter regionalnih in lokalnih oblasti, da vnesejo in prilagodijo te okvirne javne politike v lastne okoliščine in poročajo o svojih izkušnjah. Najuspešnejši med temi projekti so tisti, ki združujejo prednosti decentraliziranih lokalnih eksperimentiranj z javno politiko s tistimi iz centralizirane koordinacije na (nad)nacionalni ravni, in tako zabrisujejo mejo med dvema oblikama vladanja, ki sta pogosto označeni kot nezdružljivi.

Knep in Fink Hafner (2011, 18) trdita, da prav oblike eksperimentalne vladavine na področju okoljskih politik ponujajo alternativo sprejetim institucionalnim in javnopolitičnim rešitvam. Eksperimentalne oblike vladavine namreč nimajo vnaprej določene oblike izvajanja in imajo moč prilagajanja potrebam iskanja učinkovitih rešitev za odpravljanje okoljskih problemov. Kot trdita Knep in Fink Hafner (prav tam) eksperimentalne oblike vladavine nastajajo iz potrebe po obvladovanju vse bolj prepletenih okoljskih problemov. Vendar pa te oblike vladavine javnosti niso znane, vprašljiva pa je tudi njihova učinkovitost, ki temelji na teoretski oceni njihovih potencialov. Zaradi tega jih Knep in Fink Hafner (2011, 18) označujeta kot idealistične. Knep in Fink Hafner (2011, 104) na osnovi analize različnih oblik okoljskih eksperimentalnih vladavin ugotavljata, da se te doslej niso posebej izkazale. Javnopolitični procesi so vse prevečkrat zaprti v omrežja, v katerih dominirajo nacionalni ali nadnacionalni državni igralci, ki selektivno izbirajo in vabijo k sodelovanju strokovnjake po lastni presoji. Zaradi tega nad vpletenimi igralci ni demokratičnega nadzora, saj so javnopolitični procesi umaknjeni od javnosti. Knep in Fink Hafner (2011, 104) menita, da se s tem »ne postavlja pod vprašaj le njihova učinkovitost, temveč tudi legitimnost«. Zato trdita (prav tam), da eksperimentalne oblike vladavine le niso tak *novum*, kot se deklarira v njihovih normativnih definicijah.

Knep in Fink Hafner (2011, 24 in 81) pravita, da se pojem eksperimentalna vladavina pogosto nanaša na uporabo OMK.

3.4 TIPOLOGIJE OBLIK VLADAVINE NA RAVNI EU

Knill in Lenschow (2003, 2) trdita, da je pri raziskovanju javnopolitičnih procesov na ravni EU treba posebno pozornost nameniti mnogoravenski strukturi oblikovanja zakonodajnih postopkov. Ta institucionalni okvir določa distribucijo odgovornosti in pristojnosti med regulativnimi centri (evropska raven, nacionalna raven ali nedržavni akterji). Knill in Lenschow (prav tam) sta se osredotočila na dve razsežnosti regulatornih posredovanj: prisotnost oziroma odsotnost zavezujočih ukrepov in prisotnost oziroma odsotnost prostega preudarka pri posredovanju. Javne politike EU se razlikujejo glede na stopnjo obveznosti, ki jo vsiljujejo svojim naslovljencem. Poleg tega se lahko razlikujejo še glede na porazdelitev nalog med ravnmi vladanja in glede stopnje prostega preudarka, ki jo pridobijo decentralizirani akterji v procesu implementacije.

Svojo percepcijo mešanice regulativnih vzorcev, ki trenutno obstajajo na ravni EU, sta Knill in Lenschow (2003, 2) povzela v tabeli (glej preglednico 3.3). Združevanje dveh razsežnosti regulacije – obligacije in diskrecije – pripelje do štirih načinov posredovanja. Pomembno je dodati, da sama tabela ne prikazuje načine posredovanja, ampak zgolj instrumente regulacije, ki se jih uporablja pri posameznem načinu posredovanja. Tipologija torej ne generalizira posamezne oblike mnogoravenske vladavine znotraj javnopolitične dimenzije.

Preglednica 3.3: Način regulacije na ravni EU

	<i>Zavezujoča regulacija</i>	<i>Nezavezujoča regulacija</i> ¹⁶
<i>Prost preudarek je prisoten</i>	Novi instrumenti ekonomski, komunikacijski, okvirna regulacija	OMK – odprta metoda koordinacije
<i>Prost preudarek ni prisoten</i>	Regulativni standardi proceduralni in dejanski	Samoregulacija v senci države (angl. <i>in shadow of the state</i>)

Vir: Povzeto po Knill in Lenschow (2003).

»Novi inštrumenti« so t. i. mešanica regulativnih orodij. Skupno jim je samo to, da imajo bolj neposreden pristop za doseg spremembe vedenja. Medtem ko je stopnja obligacije za državo visoka, imajo igralci, na katere se ti javnopolitični instrumenti naslavlja, širok manevrski prostor, kako se podrediti oziroma izpolniti dane zahteve (okvirna regulacija) ali kako se odzvati na proceduralne ali spodbujevalne strukture (ekonomski in komunikativni

¹⁶ V drugem stolpcu tabele se zakonodajna pristojnost premakne iz nadsobnacionalne na nacionalno in subnacionalno raven ter k zasebnim igralcem iz gospodarske ali družbene sfere.

instrumenti). Okvirna regulacija omogoča nižjim ravnam vlade (nacionalnim, regionalnim in lokalnim), da sprejmejo ukrepe na svoj način in zgolj zadostijo glavnim smernicam in ciljem EU. Ekonomski in komunikativni instrumenti so namenjeni zaznavanju problemov in strukturnim spodbudam oziroma subvencijam za gospodarske in družbene igralce. Te regulacije ne vsebujejo načel hierarhičnosti, pač pa poudarjajo participacijo, samoiniciativo in voluntarizem (Knill in Lenschow 2003, 2).

Vsi ostali modeli regulacije temeljijo na nekih določenih pravilih, ki jih je treba upoštevati, a OMK sledi zgolj procesnemu modelu. Medtem ko so nekatera merila uspešnosti javne politike na ravni celotne EU, so nacionalni odzivi oblikovani neodvisno in brez nevarnosti formalnih sankcij. EU zagotavlja le okvir in možnosti za sodelovanje in učenje med nacionalnimi odločevalci in oblikovalci politik iz držav članic. Regulativni vpliv tega pristopa leži predvsem v širitvi dobrih praks in zagotavljanju spodbud (kolegialno presojanje – angl. *peer review*), namesto na zakonskih obveznostih in nadzoru. Zato je raven obligacije do centra odločanja (EU) nizka, mogoče pa je izbirati med širokim naborom strategij za doseganje postavljenih ciljev (Knill in Lenschow 2003, 3).

Knill in Lenschow (2003, 2) pravita, da so dejanski in proceduralni regulativni standardi prevladujoča oblika posredovanja na skupnem evropskem trgu in tudi drugih področjih družbenega življenja. Regulativni standardi po navadi pomenijo vnašanje podrobnih pravil v nacionalne pravne rede, ki omogočajo EK, vsaj na papirju, nadzor nad skladnostjo oziroma upoštevanjem in vnašanjem v domači pravni red na nacionalni in regionalni ravni. Ker gre tako za določanje standardov kot pravni nadzor, je ta oblika regulacije najbolj hierarhična (angl. *top-down model*).

Samoregulacija temelji na predpostavki, da zasebni igralci oblikujejo konkretne regulativne standarde – v senci države. Tipično industrijska združenja določijo pravila in standarde (kodekse ravnanja) za vodenje povezanih podjetij. Raven nadzora oziroma kontrole se iz nadnacionalne (EU) ravni premakne na zasebne igralce – industrijo, čeprav se lahko ob neuspešni samoregulaciji odločanje vrne na raven EU z določanjem regulativnih standardov.

Zaradi prej opisane pomanjkljivosti¹⁷ tipologije Knilla in Lenschowa (2003) so Treib in drugi (2007) ustvarili svojo tipologijo znotraj javnopolitične dimenzije. Tudi Treib in drugi (2007, 13–14) so identificirali štiri oblike vladanja glede na lastnosti pravnega instrumenta (ali vladanje temelji na pravno zavezujočih predpisih ali na mehki zakonodaji¹⁸ – angl. *soft law*) in glede na pristop k implementaciji (fleksibilen ali rigiden). Po njihovem mnenju (prav tam) ta dva kriterija obsegata najbolj ključne razsežnosti javnopolitičnih instrumentov, o katerih razpravljajo novejša raziskava nadnacionalne vladavine. Zavezujoči predpisi se nanašajo na pravne akte – regulacije, direktive in odločbe. Neobvezujoči instrumenti pa so priporočila, mnenja in neobvezujoči akti, kot so sklepi in deklaracije. Treib in drugi (2007, 13–14) opozarjajo, da lahko pravno zavezujoči dokumenti vseeno določajo mehko zakonodajo, saj fleksibilen pristop k implementaciji prepušča državam članicam precej maneverskega prostora pri vključevanju in izvajanju skupno dogovorjenih predpisov. Rigiden pristop k implementaciji pa določa standarde, ki jih morajo države članice enotno in nespremenjeno izpolnjevati.

Preglednica 3.4: Nova tipologija oblik vladavine na evropski ravni

		Uporabljeni pravni instrumenti	
		Zavezujoči	Nezavezujoči
Vrsta implementacije	<i>Rigidna</i>	siljenje, prisila (Coercion)	ciljna usmerjenost
	<i>Fleksibilna</i>	okvirna regulacija	prostovoljnost (<i>voluntarizem</i>)

Vir: Povzeto po Treib in drugi (2007, 14).

Za siljenje oziroma prisilo so značilni zavezujoči pravni instrumenti, ki določajo natančne in določene standarde, ki ne dopuščajo veliko maneverskega prostora pri implementaciji. Ta način vladanja je najmanj prilagodljiv, saj prinaša v celoti zavezujoče in zelo omejevalne zakonodajne akte. Gre za najbolj vsiljivo obliko posredovanja EU v države članice (Treib in drugi 2007, 14).

Prostovoljnost je popolno nasprotje prisile. Temelji na neobvezujočih instrumentih in zgolj opredeljuje širše cilje, ki jih specificirajo države članice v implementaciji. Široke in zakonsko

¹⁷ Kot sem že omenil, tipologija ne prikazuje načinov posredovanja oziroma oblik vladavine, ampak zgolj javnopolitične instrumente. Poleg tega je v njej skrita še tretja dimenzija javno-zasebnih odnosov (Treib in drugi, 2007, 12–13).

¹⁸ Mehka zakonodaja je bila natančneje definirana kot »/.../ pravila ravnanja, ki načeloma niso pravno zavezujoča, vendar pa lahko imajo praktičen učinek na evropsko integracijo« (Snyder v Trubek in Trubek 2005, 1).

neobvezne smernice, ki so značilne za procese v okviru OMK, so najboljši primer te oblike vladanja. Poleg pravne neobveznosti po navadi določajo javnopolitične cilje, ki jih je smotno doseči, vendar ne s priporočili, katere konkretne reforme je treba vpeljati, pač pa je državam članicam prepuščeno, da določijo, kako doseči te cilje. Ta način vladanja ima najnižjo stopnjo nadnacionalnega posredovanja (Treib in drugi 2007, 14).

Ciljna usmerjenost je nekoliko bolj vsiljiva od oblike prostovoljnosti do držav članic, vsebuje neobvezujoča priporočila, ki so podrobnejša, s tem pa se zmanjša stopnja maneverskega prostora v fazi implementacije (Treib in drugi 2007, 15).

Okvirna regulacija se nahaja v domeni zavezujočega prava. Vendar pa za razliko od prisile ponuja državam članicam več maneverskega prostora pri implementaciji (na primer z definiranjem zgolj obširnega cilja, ki ga natančneje določijo države članice, s ponudbo široke palete možnosti javnopolitičnih instrumentov, iz katere države izbirajo najbolj smotne) (Treib in drugi 2007, 15).

Klasifikacija javnopolitičnih izidov EU na osnovi te tipologije prikazuje razlike med načini, kako EU poskuša doseči¹⁹ javnopolitične cilje na različnih javnopolitičnih področjih, obenem pa lahko razkrije spremembe v stopnji vsiljevanja javnih politik državam članicam v daljšem časovnem obdobju – na osnovi teze, da se evropska integracija pogloblja (Treib in drugi 2007, 15)

Treib in drugi (2007, 3–16) opozarjajo, da je treba ločevati med razumevanjem institucionalnega in procesnega fenomena vladavine, kar posledično vodi v oblikovanje treh oblik oziroma načinov vladavine (angl. *modes of governance*):

- **politična dimenzija (angl. *politics*):** vladavina je povezana s politično dimenzijo, če je poudarek na sestavi in razmerju moči med političnimi igralci. Vladavina torej predstavlja proces, v katerem si državni igralci delijo politično moč z nedržavnimi.

Oblikovanje javnih politik se odvija znotraj medorganizacijske mreže, za katero je

¹⁹ Treib in drugi (2007, 16) se sprašujejo, ali bi analiza vseh treh dimenzij EU vladanja (*polity, politics in policy*), prinesla ugotovitve o obstoju specifičnih načinov odločanja in oblikovanja javnih politik, ki vplivajo na razvoj točno določenih javnopolitičnih inštrumentov. Na tak način je že moč po njihovem mnenju (prav tam) trditi na osnovi empiričnih dokazov, da bodo javnopolitična področja, kjer sta EK in Sodišče Evropske Unije sposobna vsiljevati svoje javne politike na hierarhičen način, zaznamovana strožjimi in bolj prisilnimi javnopolitičnimi inštrumenti. Prav nasprotno pa se dogaja pri iskanju konsenza med vladami držav članic z precej različnimi nacionalnimi, teritorialnimi in ideološkimi preferencami – tu se bodo razvili mehkejši in fleksibilnejši inštrumenti.

značilna medsebojna odvisnost od virov in njihova izmenjava. Eising in Kohler Koch (1999a, 5–6; 1999b, 267) se sklicujeta na politično dimenzijo vladavine, ko trdita, da na ravni EU poteka omrežna vladavina (angl. *network governance*) namesto kakšnega od idealnih dominantnih tipov (statizem, pluralizem in korporativizem). Ključen kriterij za razlikovanje različnih tipov vladanja je oblika oziroma so značilnosti odnosa med igralci iz javnega in zasebnega sektorja v procesu oblikovanja javnih politik. Preučuje se povezave in odnose med igralci znotraj procesa vladanja;

- **institucionalna dimenzija (angl. *polity*):** vladavina je povezana z institucionalno dimenzijo, če je poudarek na sistemu pravil, na osnovi katerih se oblikujejo dejanja družbenih igralcev. Različne oblike vladavine se nahajajo na spektru, ki je omejen z dvema nasprotujočima si idealnima oblikama, trgom in hierarhijo;
- **javnopolitična dimenzija (angl. *policy*):** Heritier (v Treib in drugi 2007, 4) definira vladavino kot »način političnega vodenja/upravljanja« in se pri tem nanaša na javnopolitično dimenzijo. Javne politike lahko razlikujemo glede na vodstvene instrumente, ki določajo, kako so določeni javnopolitični cilji doseženi. Država lahko uporabi različne, bolj ali manj stroge javnopolitične instrumente za doseganje nekaterih rezultatov v družbi: zapovedovanje in nadzor, spodbude in oskrbo, sporočanje, posvetovanje in prepričevanje kot tudi vse oblike socialnega vpliva in nadzora. Preučuje se javnopolitične instrumente vladavine.

Treib in drugi (2007, 5) so mnenja, da je za vladavino v javnopolitični dimenziji značilno, da jo je možno preučevati preko nekaterih kazalnikov (Treib in drugi 2007, 5–7): trda nasproti mehki zakonodaji²⁰, togi nasproti fleksibilnim pristopom pri izvajanju javnih politik²¹ ter prisotnost ali odsotnost sankcij v javnih politikah²².

²⁰ Javnopolitični outputi lahko bodisi zavežejo države članice ali nedržavne igralce za izvajanje reform ali pa zgolj podajajo nasvete in predloge, ki jih upoštevajo po svojem preudarku. Lahko se uvedejo tudi prostovoljne norme (Treib in drugi 2007, 5–6).

²¹ Treib in drugi (2007, 6) pravijo, da je za toge pristope značilno določanje zelo podrobnih standardov, medtem ko je za fleksibilne pristope značilna možnost sprotne prilagajanja glede na obstoječe razmere v družbi (državi članici) oziroma prevladujoče želje/interese državljanov.

²² Če so pri konkretni javni politiki prisotne sankcije, Treib in drugi (2007, 6) opozarjajo na vlogo EK in sodišča ES, ki imata vlogo varuha pogodb in skrbita za spoštovanje in uveljavljanje primarne in sekundarne zakonodaje EU. Če država članica ne ravna v skladu z zakonodajo EU, lahko EK sproži postopek za ugotavljanje kršitev, ki lahko vodi do Sodišča ES in na koncu do velikih finančnih sankcij za državo.

3.5 PROCES OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIK NA RAVNI EU

Proces oblikovanja javnih politik na ravni EU se pogosto šteje za posebnega, še posebej zaradi njegovega mnogoravnenskega vladanja, ki je posledica »push-pull« dinamike med različnimi arenami odločanja. Za označevanje te »push-pull« dinamike je Wallace (2000, 41) uporabila metaforo »javnopolitično nihalo« (angl. *policy pendulum*), ki izraža občutek premikanja javnopolitičnega procesa na ravni EU in določeno stopnjo negotovosti glede njegovih rezultatov oziroma izidov. Javnopolitično nihalo po eni strani niha med nacionalnimi političnimi arenami sodelujočih držav članic in na drugi strani med nadnacionalno areno z njenimi evropskimi in globalnimi dimenzijami. Vsaka od teh aren ima neke vrste magnetno polje, ki privablja ali odganja oblikovalce, izvajalce, predlagatelje in ostale igralce, ki vplivajo na javne politike. Relativna moč teh magnetnih polj se razlikuje med različnimi področji javnih politik in med državami članicami. V nekaterih primerih so sile magnetnega polja tako močne, da ustvarijo naklonjenost k reševanju javnopolitičnih problemov na nadnacionalni ravni, spet v drugih primerih pa magnetne sile držav obdržijo oblikovanje javnih politik na nacionalni ravni. V določenih primerih nobena sila magnetnega polja ni dovolj močna za pritegnitev oblikovanja javnih politik na svoj nivo, zato javnopolitično nihalo s svojim nihanjem označuje negotovost javnopolitičnega procesa (Wallace 2000, 41).

Posledično je zaradi horizontalne in vertikalne policentrične strukture EU rezultat večine javnih politik odvisen od kompromisov med številnimi akterji (politične in administrativne institucije iz lokalnih, regionalnih, nacionalnih in nadnacionalnih ravni odločanja; (nad)nacionalna interesna združenja; organizacije civilne družbe; socialni in ekonomski partnerji ter drugi).

Ker EU ni federalno urejena država niti mednarodna organizacija, pač pa poseben (lat. *sui-generis*) politični sistem, se je znotraj sistema razvila vrsta različnih metod oblikovanja javnih politik (Büchs 2007, 4; Wallace 2010, 90). Te so posledica evolucije in eksperimentiranja skozi daljše časovno obdobje v EU, spremembe v javnopolitičnih procesih na nacionalni ravni držav članic ter razvoja gospodarskega in družbenega vedenja. Wallace (prav tam) opaža pomembne preureditve v vlogah in vedenju različnih ključnih igralcev v javnopolitičnem procesu, v pristopih do javnopolitičnih vprašanj in v izboru javnopolitičnih instrumentov za njihovo reševanje. Oblikovanje javnih politik na nadnacionalni oziroma EU-ravni poteka na

mnogih različnih lokacijah in ravneh ter v formalnih in neformalnih procesih. Wallace (2010, 90-103) ločuje med petimi idealnimi oblikami vladavine na ravni EU:

1. **tradicionalna oziroma klasična metoda skupnosti** kot model nadnacionalnega oblikovanja javnih politik, ki temelji na načrtu oziroma temeljih skupne kmetijske politike;
2. **regulativna oblika**, v kateri EK in Svet EU določita pravno zavezujoče minimalne standarde – uporabljena zlasti na področju skupnega notranjega trga in politik konkurenčnosti;
3. **distribucijska oblika**, ki vključuje (pre)razporeditev finančnih sredstev iz proračuna EU – na primer v sklopu strukturnih in kohezijskih skladov;
4. **intenziven transgovernmentalizem**, ki je v bistvu medvladno sodelovanje na področjih zunaj klasičnega okvira EU – na primer zgodnja monetarna, azilna, emigracijska, zunanja in varnostna politika (drugi steber EU) ter pravosodje in notranje zadeve (na osnovi Schengenskega sporazuma iz leta 1985 in tretjega stebra EU);
5. **javnopolitična koordinacija oziroma sodelovanje in usklajevanje**, ki je tudi tema te magistrske naloge in sem jo v nadaljevanju podrobneje opisal.

Vseh pet zgoraj omenjenih idealnih oblik vladavine na ravni EU je podrobneje opisanih v preglednici v prilogi B.

3.6 JAVNOPOLITIČNO SODELOVANJE IN USKLAJEVANJE

Fink Hafner in drugi (2010a, 18–19) pravijo, da je EU edinstven politični sistem, ki je nastal kot tretji tip institucionalnega okvirja, v katerem države članice prakticirajo različne metode javnopolitičnega sodelovanja. Druga dva tipa institucionalnega okvirja, v katerem države članice prakticirajo javnopolitično sodelovanje, oziroma z drugimi besedami načina, kako prenesti javnopolitične ideje in rešitve v nacionalni politični red, sta (Fink Hafner in drugi 2010a, 18–19):

1. učenje od drugih (angl. *lesson-drawing*) (Rose v Fink Hafner in drugi 2010a, 18–19), kjer države prostovoljno opazujejo primere dobrih praks iz drugih držav in jih nato vpeljejo v svoj nacionalni politični red, in

2. participacija v mednarodnem javnopolitičnem sodelovanju v okviru globalnih in regionalnih medvladnih organizacij pri iskanju skupnih javnopolitičnih rešitev.

Webb (1991, 311–312) v kontekstu mednarodnega sodelovanja govori tako o koordinaciji kot kooperaciji in med pojmom razlikuje:

- mednarodna koordinacija je proces, ki vsebuje tako pogajanja kot skupne prilagoditve javnih politik s strani različnih vlad;
- mednarodna kooperacija pa je bolj obširen pojem, ki zajema izmenjavo informacij, mednarodno posvetovanje in druge procese, ki pa ne vključujejo skupno določenih prilagoditev javnih politik.

Javnopolitična koordinacija je pravzaprav tehnika Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD), ki je od šestdesetih let dvajsetega stoletja zagotavljala forum, kjer so države članice med seboj lahko ocenjevale in primerjale načine razvoja in oblikovanja javnih politik. Kasneje je metodo začel uporabljati tudi Mednarodni denarni sklad (IMF). Uporabljena je bila predvsem za področje socialnih politik in politik trga delovne sile (Wallace 2010, 98; Borrás in Jacobsson 2004, 188; Dostal 2004, 455; Schäfer 2006, 1; Fink Hafner in drugi 2010a, 19–24; Fink Hafner in drugi 2010b, 155; Casey v Büchs 2007, 5). Metoda javnopolitične koordinacije je bila v ES uporabljena od sedemdesetih let dvajsetega stoletja za razvoj lahkih oziroma mehkih oblik sodelovanja in koordinacije na področju politik raziskovanja in razvoja, okoljskih, makro in makroekonomskih ter izobraževalnih politik. Z Maastrichtsko pogodbo je nastala pravna podlaga za gospodarsko-ekonomske politike, ki je povod za današnje tehnike²³ odprte metode koordinacije – OMK (Büchs 2007, 4; Wallace 2010, 98–99). Vendar pa Büchs (2007, 5) trdi, da so strategije javnopolitične koordinacije OECD in IMF manj »kontekstualizirane« in so usmerjene k sistemu »od zgoraj navzdol«, medtem ko OMK temelji bolj na mnogoravenskem vladanju, ki zahteva aktiven in reden prispevek držav članic. Poleg tega pa na mnogih javnopolitičnih področjih mehka zakonodaja OMK ne predstavlja nadomestila za trdo zakonodajo, pač pa je le komplementarna metoda za dopolnjevanje zavezujočih določb (prav tam).

Javnopolitična koordinacija je bila mišljena kot mehanizem za tranzicijo iz nacionalno zakoreninjenega oblikovanja javnih politik do kolektivnega režima EU (Wallace 2010, 99).

²³ Pravno nezavezujoče smernice in priporočila, redna poročila držav članic in evalvacije javnih politik s strani EU (Büchs 2007, 4; Wallace 2010, 98–99).

Wallace (prav tam) izpostavlja sedem glavnih značilnosti javnopolitične koordinacije. Po njenem mnenju ima EK vlogo ustanovitelja oziroma razvijalca omrežij strokovnjakov ali epistemskih skupnosti, omrežij deležnikov in/ali civilne družbe. Obenem zbira tehnične argumente za razvoj deljenega pristopa za podpiranje modernizacije in inovacije. Javnopolitična koordinacija omogoča vključevanje »samostojnih« strokovnjakov kot zagovornikov določenih idej in tehnik ter razvoj tehnik skupinskega pritiska, benchmarkinga in sistematičnih primerjav javnih politik z namenom spodbujanja javnopolitičnega učenja. Poleg tega so sklici sej na visoki ravni, ki so sestavljeni iz skupin nacionalnih strokovnjakov in včasih še pristojnih ministrov iz Sveta EU ter priložnostno še Sveta Evrope. Uporabljajo se tehnike viharjenja možganov ali deliberativne tehnike. Možni so občasni dialogi s strokovnimi odbori EP kot zagovorništvo posameznih pristopov. Rezultati so outputi v obliki mehke zakonodaje in deklarativnih obvez držav članic, usmerjenih v postopne spremembe v državah članicah (Wallace 2010, 99).

Bolleyer in Börzel (2010, 170–172) sta našli in opisali repertoar obstajajočih oblik politične koordinacije v mnogoravenskem sistemu EU. Predstavljen je v preglednici A.1 v prilogi A.

Fink Hafner in drugi (2010a, 29–30) glede na trenutno fazo zadnjega vala globalizacije, vključujoč adaptacije nacionalnih političnih sistemov in novonastajajočih oblik političnih sistemov, ločujejo naslednje štiri politične kontekste:

- *večstranska javnopolitična kooperacija na globalni ravni*, v kateri so nacionalne države neposredno vpletene. To velja tudi za države članice EU, ki v nekaterih primerih še vedno delujejo kot samostojne (individualne) države članice (kot subjekti mednarodnega prava) v globalnem kontekstu (Fink–Hafner in drugi 2010a, 29);
- *večstranska javnopolitična kooperacija med državami članicami EU* na tistih javnopolitičnih področjih, ki ostajajo v nacionalni pristojnosti, kar lahko razumemo kot obliko regionalne javnopolitične koordinacije. Ta oblika večstranske javnopolitične koordinacije se odvija v konfederalnem segmentu političnega sistema EU. Od zgornjega modela se razlikuje predvsem zaradi edinstvene institucionalne ureditve EU na nadnacionalni ravni (še posebej je to opazno pri vlogi EK, ki je pobudnik javnih politik in mediator med vladaми držav članic) (Fink Hafner in drugi 2010a, 29);
- *intenzivna in institucionalizirana nadnacionalna javnopolitična kooperacija kot nadnacionalno oblikovanje javnih politik* s federalnimi lastnostmi (klasična oziroma tradicionalna metoda skupnosti v EU) (Fink Hafner in drugi 2010a, 29);

- *večstranska javnopolitična kooperacija, ki temelji na edinstvenih mehanizmih javnopolitične koordinacije EU.* Ta se odvija znotraj nadnacionalnega političnega sistema EU na prostovoljni bazi, vendar vključuje mehanizme nadnacionalnega političnega sistema, kot sta monitoring in nadzor (proces OMK in/ali oblikovanje mehke zakonodaje) (Fink Hafner in drugi 2010a, 30).

Fink Hafner in drugi (2010a, 30–31) so ustvarili klasifikacijo za ločevanje procesov večstranske javnopolitične kooperacije. Po njihovem mnenju (prav tam) je pričakovati razlike predvsem pri stopnji institucionalizacije javnopolitične kooperacije in stopnji obveznosti izvajanja.

Pri stopnji institucionalizacije se Fink Hafner in drugi (2010a, 30) navezujejo na:

1. prisotnost ali odsotnost sporazuma²⁴ glede skupnih javnopolitičnih ciljev in/ali paradigem²⁵ in
2. obliko večstranskega nadzora (vzajemni pregled oziroma metoda kolegialne presoje, poročanje, vzajemni nadzor (monitoring) in/ali nadzor v imenu določene agencije za spremljanje in nadzor, vrednotenje nacionalnih javnih politik s strani drugih vlad ali nadnacionalnih vladnih institucij).

Stopnja obveznosti izvajanja javnih politik pa se nanaša na odsotnost oziroma prisotnost prej določenih sankcij za neizpolnjevanje (skupno določenih ciljev posamezne javne politike) in obstaja velika verjetnost, da bodo te sankcije ob neizpolnjevanju uporabljene²⁶.

²⁴ Fink-Hafner in drugi (2010, 30) navajajo kot primer dokumente, ki jih je sprejela mednarodna organizacija.

²⁵ Javnopolitična paradigma je razumljena kot skupek posebnih razumevanj javnopolitičnih problemov in treznih mehanizmov za njihovo reševanje (Fink-Hafner in drugi 2010, 30). Bolj na splošno lahko javnopolitične paradigme opredelimo kot med-subjektivno dogovorjena poročila oziroma pripovedke, ki zagotavljajo 'kognitivne šablone' skozi katere je razumljen svet (Brighi v Fink-Hafner in drugi 2010, 30).

²⁶ Ker so na primer v preteklosti že bile uporabljene v podobnem primeru.

Preglednica 3.5: Klasifikacija variacij procesov večstranskega javnopolitičnega sodelovanja

		Stopnja obveznosti izvajanja javnih politik	
		Visoka	Nizka
Stopnja institucionalizacije	Visoka	<i>popolna prilagoditev</i>	<i>posnemanje (površna oziroma plitka prilagoditev)²⁷</i>
	Nizka	<i>idealen tip</i>	<i>šibka prilagoditev/brez prilagoditve</i>

Vir: Povzeto po Fink Hafner in drugi (2010a, 31).

Edini zaznani primeri večstranskega javnopolitičnega sodelovanja z visoko stopnjo institucionalizacije in visoko stopnjo obveznosti izvajanja javnih politik so tisti odločevalski procesi, ki so vključeni v nadsocijalni politični sistem EU (Fink Hafner in drugi 2010b, 163).

Fink Hafner in drugi (2010b, 163) ugotavljajo, da je največ večstranskega javnopolitičnega sodelovanja visoko institucionaliziranega, vendar pa to vsebuje nizko stopnjo obvezujočega izvajanja javnih politik. V takšnih okoliščinah se vlade po navadi odzovejo s površno prilagoditvijo nacionalnih javnih politik s sprejetjem normativnih deklaracij, programov ali splošnih aktov, medtem ko v resnici ne izvajajo v celoti mednarodno dogovorjenih politik, bodisi zaradi podrobnih nacionalnih pravnih razlogov ali zaradi problemov pri izvajanju v praksi. Zato to Fink Hafner in drugi (prav tam) razumejo kot posnemanje.

Ko je stopnja obveznosti izvajanja javnih politik nizka in je stopnja institucionalizacije prav tako nizka, to vodi do šibke ali nikakršne prilagoditve nacionalne javne politike – kot v primerih politike trajnostnega razvoja OECD, politike trajnostnega razvoja Komisije Organizacije združenih narodov (OZN) za trajnostni razvoj in procesov večstranske javnopolitične kooperacije na področju izobraževanja s strani OECD in Organizacije združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO).

Da je torej javnopolitična koordinacija znotraj EU postala oblika vladavine, kot pravi Büchs (2007, 4), so bili potrebni trije dejavniki (Fink Hafner in drugi 2010a, 27–28; Wallace 2010, 99–100):

²⁷ Primere je mogoče najti med različnimi načini večstranske javnopolitične kooperacije (ILO – Mednarodna organizacija dela in politike zaposlovanja, ki se nanašajo na Svet Evrope, Strategija trajnostnega razvoja EU, OMK-izobraževanje, OMK-zaposlovanje) (Fink Hafner in drugi 2010b, 163).

1. prehod na obliko EMU z enotno monetarno politiko, vendar samo s koordinirano makroekonomsko politiko;
2. sprejetje Lizbonske strategije, ki posebej opredeljuje in povzdiguje OMK kot posebno javnopolitično tehniko, ki s pomočjo mehkih javnopolitičnih spodbud oblikuje vedenje držav članic, namesto uporabe trdih, pogosto pravno obvezujočih metod za skladnost držav članic, in sicer predvsem na tistih javnopolitičnih področjih, kjer EU manjkajo pristojnosti za oblikovanje močnih delegiranih javnih politik²⁸;
3. večje zavedanje, večja prepoznavnost in priznavanje razlik med državami članicami tako na področju javnih politik kot gospodarske uspešnosti. Enotni javnopolitični predlogi zaradi raznolikosti držav članic na mnogih javnopolitičnih področjih niso več smiselni oziroma jih je težje uveljaviti, kar še posebej velja po letu 2004 – peta širitev EU²⁹ (Wallace 2010, 99).

3.7 ODPRTA METODA KOORDINACIJE

»Bistvo OMK je usklajevanje nacionalnih javnih politik prek sprejemanja nezavezujočih odločitev in brez vnaprej določenega institucionalnega okvirja,« pravita Knep in FinkHafner (2011, 84).

OMK³⁰ ni proces javnopolitičnega sodelovanja znotraj EU, ki bi temeljil na kateri izmed pogodb ES ali EU. Čeprav je že v šestdesetih in kasneje v devetdesetih letih 20. stoletja javnopolitični proces EU že vseboval mnogo elementov iz OMK, je bila ta metoda formalno uvedena in opredeljena z Lizbonsko strategijo. Zato se Lizbonsko strategijo³¹ smatra za izhodišče OMK (Fink Hafner in drugi 2010a, 28; Wallace 2010, 92–93).

²⁸ Pomembnejši impulz za uveljavitev javnopolitične koordinacije je prišel z Lizbonsko pogodbo marca 2000, ki posebej opredeljuje in povzdiguje OMK kot posebno javnopolitično tehniko, ki s pomočjo mehkih javnopolitičnih spodbud oblikuje vedenje držav, namesto uporabe trdih, pogosto pravno obvezujočih ukrepov za skladnost držav članic. Ta tehnika naj bi bila uporabljena na tistih javnopolitičnih področjih, kjer EU manjkajo pristojnosti za oblikovanje močnih delegiranih javnih politik (Wallace 2010, 99).

²⁹ Ko se je EU leta 2004 pridružilo deset novih držav članic in leta 2007 še dve (op. a.).

³⁰ Telò (2001, 9) trdi, da so pri osnovanju imena raje uporabili besedo koordinacija namesto kooperacija, saj je mehkejša in izraža večjo usmerjenost k intergovernmentalizmu.

³¹ Lizbonska strategija je imela naslednji cilj: »Cilj je, da EU do leta 2010 postane najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti, večjo socialno kohezijo ter spoštovanjem in skrbjo do okolja« (Vladni portal za informacijami o življenju v Evropski uniji 2011; European Commission 2010, 2). Glede na postavljeni cilj so v Evropski komisiji (2010, 2) že takrat spoznali, da je za izboljšanje življenjskega standarda in ohranjanje trenutnega (edinstvenega) socialnega modela treba povečati produktivnost in konkurenčnost EU, ki se spopada z vedno ostrejšo globalno gospodarsko konkurenco, tehnološkimi spremembami in staranjem prebivalstva. Ugotovili so (prav tam), da reform ni mogoče doseči zgolj na nadnacionalni ravni, saj so mnoga javnopolitična

Glavni in prvotni namen OMK je bil povečati konkurenčnost evropskega gospodarstva z izpolnjevanjem gospodarskih ciljev Lizbonske strategije (Knep in Fink Hafner 2011, 82).

Kot primer področja uporabe OMK Wallace (2010, 100) izpostavlja politiko zaposlovanja znotraj EU. To področje še posebej dobro prikazuje razprave in značilnosti, ki so povzdignile OMK v pomemben javnopolitičen instrument. Glavni namen udeležbe EU na področju politike zaposlovanja je spodbujanje k primerjanju nacionalnih, lokalnih in sektorskih izkušenj pri prilagajanju trga dela. Cilj v tem primeru ni vzpostavitev skupnega javnopolitičnega okvirja oziroma šablone, po kateri bi se ravnale države članice, pač pa deljenje izkušenj in spodbujanje širjenja dobrih praks (prav tam).

V primerjalni analizi elementov OMK v treh pregledanih primarnih dokumentih³² sem ugotovil, da Svet EU v Lizbonski strategiji (Lisbon European Council 2000) razume OMK kot sredstvo za izvajanje strateških ciljev Lizbonske strategije. Ožja definicija OMK pa je sredstvo za širjenje dobrih praks in zmanjševanje razlik med državami članicami. V Beli knjigi EK o vladanju (Commission of the European Communities 2001a, 21) je OMK opisana kot medvladna metoda mehke koordinacije, s katero države članice vrednotijo ena drugo, pri čemer ima EK nadzorno vlogo. Elementi OMK so pri obeh dokumentih podobni: oblikovanje skupnih ciljev, sodelovanje med državami, medsebojne primerjave učinkovitosti doseganja zastavljenih ciljev skozi izbrane kazalnike, izmenjava dobrih praks, javnopolitično učenje, decentraliziran pristop v skladu z načelom subsidiarnosti (Lisbon European Council 2000; Commission of the European Communities 2001a, 21–22). Vendar pa EK dodaja tudi nekaj novih elementov v OMK, kot je na primer dejstvo, da je OMK lahko podprta z akcijskim načrtom ter da lahko vključuje tudi države kandidatke (Commission of the European Communities 2001a, 21–22). Vendar pa je med obema dokumentoma razlika v razumevanju vloge EK – v Lizbonski strategiji (katere avtor je Svet EU) ima EK vlogo posrednika dobrih praks in znanja državam članicam ter nalogo svetovanja (Lisbon European Council 2000; Rodrigues 2001, 9; Telò 2001, 9). EK pa sama sebe v Beli knjigi vidi kot koordinatorja³³ (Commission of the European Communities 2001a, 21), kasneje v dokumentu o ovrednotenju Lizbonske strategije pa že kot nadzornika nad izvajanjem OMK (European Commission 2010,

področja, ki se jih reforme tičejo, v pristojnosti držav članic. Zato je za doseganje dobrih rezultatov potrebno tesno sodelovanje med članicami in EU.

³² Opravi sem pregled treh relevantnih primarnih dokumentov, ki med drugim opisujejo OMK. Avtor dveh je EK (Commission of the European Communities 2001a; European Commission 2010), enega pa Svet EU (Lisbon European Council 2000) (op. a.).

³³ Rad bi poudaril, da je to starejši od obeh pregledanih dokumentov, katerega avtor je EK (op. a.).

21). Razlika, ki jo EK vidi v svoji vlogi znotraj procesa OMK, je lahko dovolj zgovorna glede širših ciljev EK znotraj nadaljnjega razvoja procesov OMK kot tudi v nadaljnjem razvoju EU kot celote.

Borrás in Jacobsson (2004, 188) trdita, da obstaja najmanj sedem točk, v katerih se OMK razlikuje od starega procesa oblikovanja in vsebine mehke zakonodaje. To prikazuje preglednica 3.6.

Preglednica 3.6: Razlike med OMK in tradicionalno mehko zakonodajo EU

	<i>Odprta metoda koordinacije</i>	<i>Tradicionalna mehka zakonodaja EU</i>
1.	Medvladni pristop: Svet EU in EK imata dominantno vlogo	Nadnacionalni pristop: EK in Sodišče ES imata dominantno vlogo
2.	Politični monitoring (nadzor) na najvišji ravni	Administrativni ali upravni monitoring (nadzor)
3.	Jasni postopki in ponavljajoči se procesi	Šibki in edinstveni postopki za vsak primer
4.	Sistematično povezovanje na različnih javnopolitičnih področjih	Ni eksplicitnega povezovanja med javnopolitičnimi področji
5.	Medsebojno povezovanje evropskih in nacionalnih javnih ukrepov	Ni eksplicitnega povezovanja med EU in nacionalno ravno
6.	Iskana oziroma zaželena je participacija akterjev iz civilne družbe	Ni eksplicitnega iskanja participacije nedržavnih akterjev
7.	Prizadevanje za izboljšanje procesa učenja	Navedenega ni eksplicitnega cilja za izboljšanje procesa učenja

Vir: Povzeto po Borrás in Jacobsson (2004, 188).

V nasprotju s tradicionalno mehko zakonodajo EU, kjer sta EK in Sodišče ES v veliki meri skupaj odločila o vlogi in pomenu mehke zakonodaje, v OMK Sodišče ES nima nobene vloge. Namesto tega EK in Svet EU skupaj odločita in določita razvoj in vsebino OMK, sklicujoč se na politično logiko namesto pravne (Borrás in Jacobsson 2004, 188).

Za OMK je značilna visoka stopnja politične participacije. To velja tako za fazo oblikovanja javne politike s pomočjo Sveta ministrov in Sveta EU, kot tudi za fazo nadzora nad izvajanjem. To OMK jasno razlikuje od procesa vzajemnega pregleda (metode kolegialne presoje), ki je bil stalnica tradicionalne metode mehke zakonodaje EU in mednarodnih organizacij, kot je OECD, kjer se vzajemni nadzor opravlja na upravni oziroma administrativni ravni (Borrás in Jacobsson 2004, 189).

Jasni postopkovni mehanizmi in politična participacija na visoki ravni (vključno s fazo vzajemnega nadzora) pomenijo več medsebojnih obveznosti in mehanizmov pritiska kot pa pri šibkih in *ad hoc* postopkih tradicionalne mehke zakonodaje EU. Enako je mogoče reči za ponavljajoče se lastnosti procesa, ki krepi možnosti vzajemnega pritiska in individualnih obvez. Deliberacija in procesi reševanja problemov so ciklični namesto zaporedni, kar krepi politično izpostavljenost tistih, ki ne delujejo v skladu z odločitvijo najboljših in/ali najslabših izvajalcev javne politike (Borrás in Jacobsson 2004, 189).

Medtem ko je bila mehka zakonodaja EU v preteklosti uporabljena večinoma *ad hoc* znotraj meja posebnih javnopolitičnih področij, pa OMK pomeni sistematično povezovanje javnopolitičnih področij in usmerjanje javnih politik proti skupnemu cilju. OMK si prizadeva priti do cilja s strateškim povezovanjem javnopolitičnih področij na dveh horizontalnih ravneh: s povezovanjem nacionalnih javnih politik držav članic med seboj in s povezovanjem funkcionalno različnih javnih politik na ravni EU (Borrás in Jacobsson 2004, 189).

OMK si eksplicitno želi nadaljnjega povezovanja oblikovanja nacionalnih javnih politik in sodelovanja na ravni EU, ki združuje skupne ukrepe in nacionalno avtonomijo v edinstvenem načinu. Namen OMK je integrirati ukrepe na različnih ravneh vladanja, kar odpira možnost za politično dinamiko »od spodaj navzgor«, ki se razlikuje od struktur »od zgoraj navzdol«, ki so bile ukoreninjene v prejšnjo obliko mehke zakonodaje EU (Borrás in Jacobsson 2004, 189).

OMK skuša mobilizirati participacijo raznolikih akterjev, tako državnih kot nedržavnih. OMK je mnogoravenska, zato vključuje poleg državnih tudi druge igralce in je namenjena spodbujanju sodelovalnih praks in povezovanja (Borrás in Jacobsson 2004, 189).

OMK podpira javnopolitično učenje sodelujočih ter spodbuja medsebojno sodelovanje in izmenjavo znanja in izkušenj. To vsebuje tudi element medsebojnih kritik in popravkov. Namesto da deluje z mehanizmi sankcij, OMK želi spodbuditi pobude za učenje in soglasne odločitve (Borrás in Jacobsson 2004, 189).

Čeprav se pojavljajo raznolike variacije OMK na različnih javnopolitičnih področjih, ima ta metoda po navedbah različnih avtorjev vedno vsaj naslednje štiri skupne lastnosti (Telò 2001, 7; Sabel in Zeitlin 2003, 24):

1. skupno definiranje začetnih ciljev, indikatorjev in v nekaterih primerih smernic, s strani držav članic;
2. izdelava poročil držav članic oziroma akcijskih načrtov z namenom ocenitve uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev ter v skladu s tem predlaganje novih rešitev in reform;
3. uporaba metode kolegialne presoje³⁴ oziroma strokovnega pregleda teh nacionalnih akcijskih načrtov, vzajemni učni proces, ki vključuje medsebojno kritiziranje, benchmarking, širjenje oziroma izmenjava dobrih praks ter v nekaterih primerih podajanje priporočil;
4. Svet EU redno opravlja vrednotenje rezultatov, kar lahko vodi do priporočil, vnovične izdelave posameznih nacionalnih načrtov in meril glede na izkušnje, pridobljene pri predhodnem izvajanju javne politike.

Rodrigues (2001, 8) pravi, da namen OMK ni rangiranje oziroma razvrstitev držav članic na vsakem javnopolitičnem področju, pač pa organiziranje procesa javnopolitičnega učenja na ravni EU z namenom spodbujanja izmenjave in posnemanja pridobljenih izkušenj, znanj in dobrih praks, da bi pomagali manj razvitim državam članicam pri njihovih nacionalnih politikah. Benchmarking ni zgolj tehnika znotraj OMK, pač pa orodje za ustvarjanje evropske dimenzije. Pri tem je OMK konkreten način razvijanja modernega vladanja z uporabo načela subsidiarnosti. Rodrigues (prav tam) je mnenja, da je treba OMK uporabljati v sodelovanju z drugimi razpoložljivimi metodami, ki segajo od integracije in harmonizacije do javnopolitičnega sodelovanja. OMK mora prevzeti vmesni položaj med drugimi metodami oziroma bi bilo OMK treba dodati bolj splošnim naborom ostalih metod.

Knep in Fink Hafner (2011, 82) trdita, da so države članice EU z uvedbo OMK dobile dodatno možnost za prostovoljno javnopolitično usklajevanje na javnopolitičnih področjih, kjer EU nima delegirane pristojnosti in možnosti za dopolnilno prostovoljno sodelovanje na javnopolitičnih področjih, kjer si EU in države članice delijo pristojnosti.

Zeitlin (2005, 4) in Wallace (2010, 100) menita, da je naraščajoča politična poudarjenost, širjenje in raznolikost procesa OMK botrovala osupljivi vrsti različnih oziroma nasprotujočih si predstav in ocen tako akademskih raziskovalcev kot evropskih javnopolitičnih igralcev.

³⁴ Gre za t. i. *peer review*, ki bi ga lahko prevedli tudi kot strokovni pregled, vzajemni pregled ali metoda kolegialne presoje.

Ocene o njeni učinkovitosti segajo od precejšnega nezaupanja v celoten institut mehke zakonodaje v oblikovanju javnih politik na EU ravni pa do velikega navdušenja nad uspehom in nadaljnjim potencialom, ki je viden predvsem kot mehanizem za širitev vpliva institucij EU na področja nacionalnih javnopolitičnih procesov držav članic, kjer obstajajo ovire za formalne prenose pristojnosti na EU.

Na pozitivni strani je bila OMK označena kot »tretja pot« za socialne politike EU – med zakonodajno tekmovalnostjo (angl. *regulatory competition*) in harmonizacijo (prav tam). Predstavlja alternativo tako intergovernmentalizmu kot tudi nadnacionalnim oblikam vladanja, ki lahko zmanjša prepad med razdrobljeno Evropo držav in evropsko super državo (Larsson 2002, 1 in 12; Jacobsson v Zeitlin 2005, 4).

Zeitlin (2005, 4) navaja, da nekateri akademiki OMK razumejo kot novo obliko vladanja v EU, ki je primerna za naslavljanje oziroma obravnavo skupnih problemov v EU, obenem pa spoštuje legitimno nacionalno različnost držav članic, saj jim omogoča³⁵ sodelovanje in doseganje skupnih ciljev, pri tem pa spoštuje nacionalne in regionalne raznolikosti³⁶ (Goetschy 2003, 78; Rodrigues 2001; Hemerijck and Berghman v Zeitlin 2005, 4).

Drugi znanstveniki razumejo OMK kot kognitivno in normativno orodje za definiranje in doseganje konsenza znotraj raznolikih evropskih socialnih modelov in javnopolitičnih paradigem, ki temeljijo na skupnih ciljih in vrednotah (Vandenbroucke v Zeitlin 2005, 4; Ferrera v Zeitlin 2005, 4).

Spet tretji pogled poudarja vlogo OMK kot mehanizma za spodbujanje eksperimentalnega učenja in deliberativne metode reševanja javnopolitičnih problemov, saj države članice sili v izmenjavo informacij, medsebojno primerjanje in ocenjevanje trenutno uporabljenih praks pri svojem delovanju (Zeitlin 2005, 4).

Četrta skupina zagovornikov pa vidi OMK kot sredstvo, ki lahko okrepi demokratično participacijo in politično odgovornost znotraj političnega sistema EU, saj omogoča večjo dostopnost procesa oblikovanja javnih politik za vložke (t. i. inpute) civilne družbe ter

³⁵ Zeitlin (2005, 4) uporabi besedno zvezo »zavezuje države članice« (angl. *commits member states*), ki se meni zdi tu premočna, saj OMK ne temelji na obvezujočem, ampak prostovoljnem sodelovanju.

³⁶ Zeitlin (2005, 4) tu dodaja, da OMK ne izraža potrebe po poenotenju podedovanih političnih sistemov in institucionalnih ureditev.

nacionalne, regionalne in lokalne nedržavne igralce, pri vsem tem pa zavezuje vlade držav članic, da upravičijo svoje delovanje pri uresničevanju skupnih evropskih ciljev širši javnosti (Goetschy 2003, 78; Telò 2001, 8–9; Sabel in Zeitlin 2003, 25–26; Zeitlin 2005, 4–5).

Izpostavljene so bile naslednje kritike OMK:

Razumljena je kot trojanski konj, ki EU omogoča, da s sprejemanjem skupnih ciljev in kazalnikov nelegitimno posega na javnopolitična področja, ki naj bi bila po določitih veljavnih evropskih pogodb izključno ali primarno v pristojnosti vlad držav članic³⁷ (Syrpis 2002, 26–29; Szyszczak v Zeitlin 2005, 5; Smismans 2004, 17).

OMK je bila predstavljena tudi kot potencialna grožnja za metodo skupnosti evropske integracije, saj z neobvezujočo mehko zakonodajo poskuša doseči socialni dialog na področjih, kjer EU že ima zakonodajna pooblastila (z uporabo trde zakonodaje) (Goetschy 2003, 84; Zeitlin 2005, 5).

Tistim, ki so poudarjali deliberativno-demokratski potencial OMK, nekateri kritiki na osnovi raziskovanja obstoječih primerov OMK očitajo, da je zaprt³⁸, nejasen³⁹ in neodgovoren⁴⁰ proces, voden kot »transvladna« izmenjava med nacionalnimi uradniki in uradniki EU⁴¹

³⁷ Smismans (2004, 17) zato OMK poimenuje kar »odprta metoda centralizacije«: »centralizacija«, ker vodi do opredelitve javnopolitičnih ciljev in odločitev na nadnacionalni oziroma centralni – EU-ravni, ki pa bi se sicer sprejemale na nižjih ravneh odločanja; ter »odprta« – ne zaradi participacije deležnikov in javnega nadzora, pač pa v smislu fleksibilnih ali celo nepredvidljivih rezultatov politike, saj je namreč težko napovedati, kam bodo nenehne prilagoditve meril in benchmarkov vodile.

³⁸ Berghman in Okma (2003, 1) pravita, da »odprta« metoda koordinacije poteka v »zaprtih« tipih javnopolitičnih omrežij, kjer posledično obstaja grožnja t. i. dvojnega primanjkljaja – in sicer pomanjkanje strokovno-znanstvene presoje (oziroma metode kolegialne presoje) ter odprte in dostopne demokratične razprave. Namreč, ko se javnopolitična omrežja razširijo in razvijejo, lahko pridobijo monopolni položaj na določenem javnopolitičnem področju, vključno z vsemi priznanimi strokovnjaki. To predstavlja zanimiv paradoks: po eni strani so javnopolitična omrežja vzpostavljena z namenom oblikovati epistemsko skupnost, po drugi strani pa lahko izgubijo svoj pomen, ko te epistemične skupnosti postanejo zaprto omrežje z malo ali brez zunanjih stikov. Ta nato izključijo prave razprave ali možnosti izpodbijanja, kritiziranja in oporekanja določenih stališč in pogledov članov tega omrežja (Berghman in Okma 2003, 6).

³⁹ Offe (2003, 462) na primer pravi, da še zdaleč ni jasno, katere so dobre prakse oziroma kako jih jasno in kategorično definirati na posameznem področju delovanja OMK, saj obstaja množica ocenjevalnih oziroma evalvacijskih kriterijev in kompromisov, ki zanje veljajo.

⁴⁰ Smismans (2004, 16–17) trdi, da so na področju socialnih politik in politik zaposlovanja pogosti javnopolitični problemi, ki se ukvarjajo s problematiko redistribucije, ki pa je tradicionalno pravno utemeljena na osnovi parlamentarnega zastopanja. Pripisovanje prav teh javnopolitičnih sektorjev OMK je problematično, saj je za slednjo značilno pomanjkanje javne in parlamentarne razprave. EP le marginalno sodeluje, medtem ko se nacionalni parlamenti držav članic in mediji komaj zavedajo obstoja OMK.

⁴¹ Smismans (2004, 6) trdi, da empirične analize v večjem obsegu opisujejo proces OMK kot voden od zgoraj navzdol s pomočjo specializiranih odborov na ravni EU, ne pa kot deliberacijo od spodaj navzgor, ki bi priznavala raznolikost med državami članicami, zagotavljala lokalno udeležbo in javni nadzor. De la Porte in Nanz (2004, 284) navajata, da bi za upoštevanje OMK kot deliberativno-demokratične oblike vladanja v EU potrebovali širše javne razprave o odločitvah o javnih politikah na ravni EU (o katerih bi poročali in razpravljali

(Berghman in Okma 2003, 1 in 6; Smismans 2004, 16; de la Porte in Nanz 2004, 284; Zeitlin 2005, 5). Tako OMK spodbuja razpršitev politične odgovornosti med javnopolitične igralce, zaradi česar je onemogočeno ali pa vsaj oteženo ugotoviti pri komu leži prava politična odgovornost, ter kako izvajati nadzor nad OMK (Wallace 2010, 100).

Predvsem liberalci pa kritizirajo socialistične zagovornike⁴² OMK, saj jo vidijo kot obrambno ureditev evropske socialne politike pred pritiski oziroma »grožnjami« enotnega trga, EMU in globalizacije ter kot mehanizem pozabljanja naučenih pozitivnih lekcij povojnega evropskega modela »socialno vtisnjene« kapitalizma⁴³ (Smismans 2004, 17; Offe 2003, 463; Scharpf v Zeitlin 2005, 5).

Največja oziroma najbolj razširjena kritika OMK pa se po mnenju Zeitlina (2005, 5) ne nanaša na njene »brezsmiselne« škodljive učinke, pač pa na domnevno pomanjkanje resničnega vpliva na države članice. V skladu s to kritiko OMK v trenutni obliki predstavlja le »cesarjeva nova oblačila« kot se metaforično izrazi Zeitlin (prav tam). Gre torej za simbolno politiko, v kateri nacionalne vlade preoblikujejo obstoječe javne politike z namenom, da prikažejo skladnost in svoje strinjanje s (po navadi široko določenimi) cilji in smernicami EU (Radelli 2003, 8).

na primer nacionalni mediji). Večja participacija organizacij civilne družbe pa tudi nacionalnih in evropskih parlamentov v procesu OMK bi lahko spodbudila medije in parlamentarne razprave k pregledovanju in razkrivanju smernic EU, usmeritev nacionalnih javnih politik držav članic z namenom ustvarjanja transnacionalnega javnega nadzora.

⁴² Pravzaprav se pojavljata dve različni struji zagovornikov OMK (Smismans 2004, 17); prvi zagovarjajo uporabo OMK kot strategije za hitrejšo liberalizacijo in pospeševanje izvajanja enotnega trga, drugi pa zagovarjajo ohranjanje evropskega socialnega modela ravno prek OMK in makroekonomske koordinacije.

⁴³ To še posebno dobro razloži Offe (2003, 463), ki pravi, da javnopolitično učenje (angl. *policy learning*) ne zahteva vedno le sprejemanja novih oziroma dobrih praks s strani učečih se držav članic, pač pa tudi namerno pozabljanje, opuščanje in uničevanje že ustaljenih institucionalnih vzorcev, še zlasti če ti predstavljajo oviro za gospodarsko konkurenčnost določene države članice in posledično EU nasploh. Takšno neučenje oziroma namerno pozabljanje je lahko po mnenju Offeja (prav tam) pravzaprav glavni in prikriti namen OMK. Zdi se, da prinaša OMK nacionalnim političnim elitam in volilnemu telesu potrebo po modernizaciji in »rekalibraciji« doslej sprejetih socialnih sporazumov, sistema socialne varnosti, industrijskih odnosov in politike trga dela. Tako OMK postavlja obstoječe (socialne) ureditve na pogled kot zastarele. Tako razmišljanje potrjuje po mojem mnenju že sam cilj in geslo Lizbonske strategije: »Cilj je da EU do leta 2010 postane najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti, večjo socialno kohezijo ter spoštovanjem in skrbjo do okolja« (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2011; European Commission 2010, 2).

3.7.1 Sestavine in proces OMK

OMK je instrument vladanja, za katerega so značilni (Jacobsson in Vifell 2003, 6–7):

1. subsidiarnost. OMK je združljiva tako s funkcionalno kot teritorialno subsidiarnostjo. Odprta je za sprejemanje odločitev nacionalnih parlamentov in subnacionalnih oblastnih institucij kot tudi za pogodbene dogovore med nedržavnimi igralci, kot so socialni partnerji (Jacobsson in Vifell 2003, 6);
2. fleksibilnost. Norme in smernice se da enostavno spremeniti v primeru evalvacije in pritoka novih informacij ali sprememb okoliščin. OMK je fleksibilen in potencialno refleksibilen instrument, ki je odprt do raznolikosti in ima zmožnost prilagajanja lokalnemu kontekstu (Jacobsson in Vifell 2003, 7);
3. mnogoravska integracija. S potrebo po koordinaciji delovanja vpletenih igralcev na mnogih ravneh je OMK odprta tudi za lokalne in regionalne državne igralce, prav tako pa tudi za nedržavne igralce, in sicer tako v fazi oblikovanja javnih politik kot tudi v fazi izvajanja (Jacobsson in Vifell 2003, 7);
4. javnopolitična integracija. OMK je namenjena zagotavljanju vzajemne podpore in prizadevanju za enake cilje med gospodarskimi in socialnimi javnimi politikami. To pa zahteva boljšo javnopolitično koordinacijo na nacionalni in EU-ravni (Jacobsson in Vifell 2003, 7);
5. vključevanje in participacija. OMK je odprta za participacijo različnih igralcev na vseh ravneh (Jacobsson in Vifell 2003, 7);
6. deliberacija. Brez osnovanja formalnih mehanizmov za sankcije so na pomenu pridobile razprave in argumenti, ki pa jih je treba podpreti z otipljivimi podatki, kot so empirični dokazi in statistike. Načeloma je OMK odprta za razpravo o naravi problemov, najboljšem načinu za njihovo reševanje in kako rešitve izvajati v različnih kontekstih in okoliščinah;
7. izmenjava znanja. OMK temelji na izmenjavi znanja in izkušenj ter učenju od drugih (Jacobsson in Vifell 2003, 7);
8. mehkost. OMK deluje brez formalnih sankcij in je primerna le v primerih, ko ni temeljnih nasprotij med interesi vpletenih. Deluje z zagotavljanjem možnosti za ukrepanje, kooperacije in učenja (Jacobsson in Vifell 2003, 7).

Idealno-tipski proces OMK naj bi potekal po naslednjih fazah:

1. običajno se voditelji držav članic, sklicani v Svetu EU, odločijo, da je treba določen javnopolitični problem obravnavati s pomočjo OMK. Pobuda je potrebna, saj je OMK primerna za uporabo na področjih, kjer EK nima pristojnosti na osnovi pogodb za svoje pravno delovanje. EK že od samega začetka osnovanja OMK poskuša razviti smernice za vključevanje zainteresiranih deležnikov za sprožitev procesa in povečanje participacije (Pülzl in Lazdinis 2011, 413);
2. na začetku procesa so definirane skupne smernice, ki vključujejo cilje napredovanja, kvantitativne cilje, benchmarke in indikatorje. Benchmarki so ena ključnih značilnosti OMK in vključujejo veliko več kot le določitev standardov. Ta korak lahko vključuje tudi opredelitev priporočil (Knep in Fink Hafner 2011, 84; Pülzl in Lazdinis 2011, 413);
3. dogovor o smernicah se spremeni v nezavezujoče nacionalne akcijske načrte, ki naj bi se izvajali v posameznih državah članicah. Poleg vključitve zainteresiranih deležnikov ter lokalnih in regionalnih akterjev se v tej fazi dogaja medsebojna izmenjava informacij, saj so poročila o dosedanjem napredku oziroma stanju in načrti za ravnanje v prihodnosti dostopni državam članicam (Knep in Fink Hafner 2011, 84; Pülzl in Lazdinis 2011, 413);
4. tu nastopi vloga EK, saj se po razpravi z državami članicami, odobritvi Sveta EU in posvetovanju z EP med seboj primerjajo in ovrednotijo nacionalni akcijski načrti, pri čemer se opredelijo najboljše prakse in izdela skupno poročilo. V tej fazi poteka učni proces držav članic, ki je lahko podprta še z rangiranjem⁴⁴ držav članic po uspešnosti, kar neformalno sili države članice, da se v primerjavi z drugimi odrežejo bolje (Knep in Fink Hafner 2011, 84; Pülzl in Lazdinis 2011, 413);
5. zadnja faza vsebuje revizijo izvajanja prej priporočenih ukrepov posameznim državam članicam. Po določenem časovnem obdobju se proces začne znova z drugo fazo, medtem ko se smernice, cilje in indikatorje po potrebi revidira – v skladu z rezultati OMK. To pomeni, da je OMK iterativen proces, ki se razlikuje od ostalih metod mehke zakonodaje na ravni EU (Pülzl in Lazdinis 2011, 413).

⁴⁴ T. i. *naming and shaming* (Pülzl in Lazdinis 2011, 413).

Schäfer (2006, 83–84) je naštel lastnosti oziroma prednosti in slabosti OMK:

- **omogoča fleksibilnost** (pobude za nove javne politike se lahko prilagodi različnim institucionalnim in/ali pravnim ureditvam ter nacionalnim okoliščinam držav članic) (Schäfer 2006, 83);
- **minimalizira izgube suverenosti držav članic** (skladnost držav članic je v glavnem prostovoljna oziroma izpolnjevanje javnih politik ni vsiljeno, obenem pa omogoča sprejetje sporazuma, ne da bi se države bale njegovih posledic) (Schäfer 2006, 83);
- **pomaga pri premagovanju političnega odpora** (prilagodljivi sporazumi omehčajo nasprotovanje držav članic) (Schäfer 2006, 83);
- **omogoča prevalitev krivde** (omogoča domačim nacionalnim akterjem, da prevalijo krivdo za nepriljubljene odločitve na EU) (Schäfer 2006, 84);
- **ponuja simbolistično politiko** (nove spodbude dajejo vtis odločenosti – vlade držav članic skupaj ukrepajo proti brezposelnosti, socialni izključenosti in nizki gospodarski rasti) (Schäfer 2006, 84);
- **preprečuje izgubo nadzora nad izvajanjem javnih politik** (državam članicam ostaja trdna kontrola javnih politik. Namesto da države članice EU kot nadnacionalni organizaciji omogočajo odločitve od zgoraj navzdol oziroma priganjanje sledenju dnevnega reda EU, države članice uporabljajo EU kot ščit pred zunanjimi vplivi in posredovanjem, razen če se slednje izkaže za koristno) (Schäfer 2006, 84).

Schäfer (2006, 84) trdi, da so vse dotedanje študije na temo OMK napačno razumele njihove morebitne (negativne) posledice. Ker OMK spominja na postopke OECD in IMF, morda ne sproža dodatnega povezovanja oziroma evropske integracije, pač pa posreduje signale o »izrabi« in zastarelosti tradicionalne metode skupnosti. Tak rezultat se Schäferju (prav tam) zdi verjeten, še posebej če pomislimo na zadnji dve širitvi EU in s tem rastoče članstvo v EU. To pomeni vedno večjo raznolikost držav članic, ki lahko v prihodnosti blokira trdo zakonodajo EU, pri čemer je mehka zakonodaja izvedljiva alternativa. Metode večstranskega nadzora po navadi v prvi vrsti niso izbrane zaradi svoje visoke učinkovitosti, ampak zaradi svojih boljših sposobnosti olajševanja in pospeševanja kompromisov.

V primerjavi z metodami večstranskega nadzora IMF in OECD je največja inovacija OMK po mnenju Schäferja (2006, 85) uvedba nacionalnih akcijskih programov. Ti dodeljujejo aktivnejšo vlogo nacionalnim vladam držav članic, vendar pa je njihova velika slabost pomanjkanje osveščenosti domače javnosti o procesih, ki se izvajajo.

Večina držav članic EU poleg vseh procesov OMK⁴⁵ sodeluje še pri večstranskem nadzoru IMF in OECD. Vsi ti procesi so sestavljeni iz priporočil, kar pomeni, da je njihovo število tolikšno, da javnost posameznemu priporočilu ne more posvečati dovolj pozornosti. Nacionalne vlade pa so obvezane, da sodelujejo v vseh teh postopkih ter zagotavljajo in posredujejo relevantne informacije. To zahteva delitev dela, kar pomeni, da se različna ministrstva in različni organi v sestavi ukvarjajo z različnimi procesi večstranskega nadzora⁴⁶. Količina teh procesov povzroča striktno sektorizacijo, kar je v nasprotju z eno ključnih idej OMK – da nacionalne vlade sprejmejo usklajene celovite strategije za reformo javne politike. Schäfer (2006, 85) zato pravi, da se v praksi procesi večstranskega nadzora precej razlikujejo od nacionalnega javnopolitičnega procesa. Zato je sam (prav tam) skeptičen do uspeha procesov, ki temeljijo na mehki zakonodaji⁴⁷.

Knep in Fink Hafner (2011, 85) ugotavljata, da se kljub precej enotni in splošni definiciji OMK in njenih lastnosti v praksi pojavljajo pomembne razlike med konkretnimi političnimi procesi OMK. Pri nekaterih procesih je bolj poudarjeno vzajemno učenje, drugi pa temeljijo bolj na medsebojnem nadzoru izpolnjevanja skupnih ciljev. Prav tako je različna vloga družbenih igralcev, pri čemer Knep in Fink Hafner (prav tam) pripisujeta različno močno vlogo EK v posameznem procesu OMK. Pomembna je še stopnja vključenosti civilnodružbenih igralcev in stopnja institucionalizacije procesa (Knep in Fink Hafner 2011, 85).

⁴⁵ Leta 2006 je po Schäferjevih (2006, 85) besedah obstajalo že več kot deset procesov OMK.

⁴⁶ Fink Hafner in drugi (2010b, 157) na primeru Slovenije celo ugotavljajo, da odgovornost za procese OMK pade na eno osebo ali majhno organizacijsko enoto znotraj javne uprave, ki je pooblaščen za upravljanje večstranske javnopolitične kooperacije znotraj določenega javnopolitičnega področja.

⁴⁷ Armingeon in Beyeler (v Schäfer 2006, 85) v svoji študiji ugotavljata, da so imele gospodarske raziskave OECD (OECD Economic Surveys) zelo majhen vpliv na nacionalne politike evropskih držav. Ti rezultati vzbujajo dvom tudi o uspešnosti procesov večstranskega nadzora znotraj EU (OMK). Sposobnost teh procesov, da povzročijo spremembe v javnih politikah, kjer so potrebne, je zaradi instituta mehke zakonodaje precej omejena, saj ne more obvezati ali prisiliti nevoljnih nacionalnih vlad v (potrebne) spremembe nacionalnih javnih politik (prav tam). Vendar pa na primer Fink Hafner in drugi (2010b, 156) na primeru Slovenije na področju trajnostnega razvoja ugotavljajo, da je javnopolitična kooperacija na ravni EU precej vplivnejša kot tista na globalni ravni – Združeni narodi, pa čeprav imata obe isto javnopolitično agendo.

3.8 JAVNOPOLITIČNI SLOG EK

3.8.1 Kaj je javnopolitični slog

Richardson in drugi (1982, 2) imajo s terminom javnopolitični slog⁴⁸ pravzaprav v mislih slog oblikovanja in implementacije javnih politik (javnopolitični proces). Pri preučevanju javnopolitičnih slogov je Richardsons in druge (prav tam) zanimalo, ali politični sistem oziroma odločevalci razvijejo standardne postopke (angl. *standard operating procedures*) za oblikovanje in izvajanje javnih politik. Predpostavljali so, da večina družb razvije legitimne norme znotraj javnopolitičnega procesa, ki odražajo pogosto globoko zakoreninjene vrednote v družbi⁴⁹. Vendar pa to ne pomeni, da bo med normativnimi vrednotami, ki se nanašajo na javnopolitični proces, in dejanskim vedenjem odločevalcev vedno obstajalo ujemanje. Po njihovem mnenju (prav tam) družba lahko visoko ceni posvetovanje in konsenz med akterji ter temu primerno obda oblikovanje javnih politik z množico posvetovalnih odborov ali pa morajo javnopolitične odločitve čez dolg in širok proces posvetovanja. Vendar pa so lahko v praksi ta posvetovanja le krinka za prikrivanje dejanskih odločevalcev ali pa so namenjena zgolj zadostitvi zahtev javnosti, nimajo pa nobene teže pri sprejemanju dejanskih odločitev⁵⁰. Posvetovanja, ki vključujejo veliko skupin pritiska (interesnih skupin) in posameznikov, se po mnenju Richardsons in drugih (1982, 2) lahko uporabijo za prikrivanje t. i. pogajanj v ožjem krogu⁵¹, ki vključujejo zelo omejeno število skupin, ki imajo resnično težo (pogajalske sposobnosti, pogajalsko moč). Pri tem lahko nastaja konflikt tako med normativnimi vrednotami in dejansko prakso kot tudi med normativnimi vrednotami samimi. Vlade bi morale odločati in se obenem posvetovati z zainteresiranimi deležniki z namenom iskanja soglasja. Prav ti vrednoti simultanega vladanja in iskanja širšega konsenza pa sta lahko v konfliktu – volilno telo si lahko želi močne vlade, vendar pa to isto volilno telo zavrne vladne politike, ki vodijo do konfrontacije in posledično do konflikta.

Olsen in drugi (1982, 47–50) so trdili, da so javnopolitični slogi povezani z družbenimi cepitvami, političnim organiziranjem družbenih skupin in organizacijo institucij, ki oblikujejo

⁴⁸ Uporablja se tudi termin »(javnopolitični) stil« (na primer Fink-Hafner 2007a, 19). Odločil sem se, da v svojem magistrskem delu uporabim besedo slog (na primer Fink-Hafner 2007b, 144).

⁴⁹ Richardson in drugi (1982, 2) navajajo, da včasih celo v obliki ustavnih in zakonskih predpisov.

⁵⁰ Richardson in drugi (1982, 2) navajajo primer iz Velike Britanije, kjer so se okoljevarstvene interesne skupine v osemdesetih letih prejšnjega stoletja trdile, da jim javno sprožene preiskave v zvezi z novimi načrti gradnje cest ali načrti jedrske energetike niso omogočile pravih možnosti za vpliv na rezultate sprejetih javnih politik.

⁵¹ Richardson in drugi (1982, 2) to poimenujejo »inner-circle negotiation«.

in izvajajo javne politike (oziroma sodelujejo v javnopolitičnem procesu). Znotraj političnega sistema so odločevalci primorani sprejemati različne vrste odločitev, pri tem pa vsaka zahteva svojo lastno strategijo in organizacijsko strukturo. Sčasoma se znotraj političnega sistema razvijejo javnopolitični slogi: »/.../ procesi, znotraj katerih se oblikujejo in izvajajo javne politike, pridobijo določene značilnosti, ki odražajo tipične probleme« (Olsen in drugi 1982, 48).

3.1.1.1 Tipologija javnopolitičnih slogov

Richardson in drugi (1982, 12–13) so ustvarili preprosto matrico, ki predstavlja štiri temeljne zvrsti javnopolitičnih slogov, ki so definirani s pomočjo dveh dimenzij:

1. Prva dimenzija so karakteristike vladnega pristopa k reševanju javnopolitičnega problema. Vlada lahko ubere *anticipatoren* ali pa *reaktiven* pristop k reševanju problema. Fink Hafner (2007b, 145) to razloži tako: »Pri odkrivanju oziroma reševanju družbenih problemov težijo k zgodnjemu odkrivanju ali celo anticipiranju morebitnih družbenih problemov v prihodnosti ali pa se bolj pomikajo k drugemu načinu – reagirajo na probleme, ko se ti že razvijejo in zaradi svojih razsežnosti terjajo vpletanje države«.
2. Druga dimenzija so vladni odnosi do drugih (nedržavnih) igralcev oziroma civilne družbe v procesu oblikovanja in izvajanja javne politike⁵². Fink Hafner (2007, 145) meni, da gre pravzaprav za kontinuum od vsiljevanja vladnih odločitev do konsenzualnega razmerja s civilno-družbenimi igralci. Pri reševanju družbenih problemov se vlada oziroma vsi državni igralci odločajo med samostojnim poseganjem v reševanje družbenih problemov in različnimi stopnjami oziroma načini sodelovanja s civilno-družbenimi igralci (Fink Hafner 2007b, 145).

Javnopolitični slogi so torej definirani kot interakcija med pristopom vlade k reševanju javnopolitičnih problemov in odnos vlade do drugih akterjev v procesu oblikovanja in izvajanja javne politike. Fink Hafner (2007b, 145) dodaja, da je pomembno, kakšen je prevladujoč način odkrivanja in reševanja družbenih problemov s strani državnih igralcev, saj

⁵² Richardson (1982, 13) kot primer navaja nastop vlade nasproti interesnim skupinam. Torej je vlada prilagodljiva in poskuša doseči kompromis oziroma konsenz ali pa je bolj nagnjena k uveljavitvi odločitev, ne glede na nasprotovanje interesnih skupin.

ti posedujejo nekatera pooblastila oziroma privilegije v primerjavi z ostalimi (nedržavnimi) igralci.

Ti dimenziji omogočata kategorizacijo štirih temeljnih zvrsti javnopolitičnih slogov (Richardson in drugi 1982, 13–14; Fink Hafner 2007b, 146; Howlett in Ramesh 2003, 229):

- **anticipatorno-konsenzualni slog** se nahaja v kategoriji, kjer daje država velik pomen iskanju konsenza, vlada pa se drži normativnih vrednot, ki poudarjajo anticipatoren oziroma aktiven pristop k reševanju javnopolitičnih problemov. Howlett in Ramesh (2003, 229) ga poimenujeta kot **nemški** slog racionalnega konsenza;
- **reaktivno-konsenzualni slog** se nahaja v kategoriji, kjer državni igralci poudarjajo pomen konsenza, vlade pa imajo reaktiven odnos do reševanja problemov. Zahodnoevropske družbe se gibljejo v tej kategoriji (Richardson 1982, 197–198). Howlett in Ramesh (2003, 229) ga poimenujeta kot **britanski** slog pogajanj;
- **anticipatorno-vsiljevalski slog** se nahaja v kategoriji, kjer obstaja zgolj manjša potreba po konsenzu, država pa je aktivna in pripravljena (oziroma se čuti, da je njena dolžnost), da uvede spremembe javnih politik, pa čeprav ob nasprotovanju organiziranih interesov. Howlett in Ramesh (2003, 229) ga poimenujeta kot *francoski* slog koncentracije;
- **reaktivno-vsiljevalski slog** pa je po mnenju Richardsona in drugih (1982, 14) tisti, ki ga pri svojem delovanju vedno bolj uporabljajo državni igralci v večini sodobnih postindustrijskih družb. Vlade v teh družbah vedno bolj ubirajo reaktivni pristop do reševanja problemov namesto anticipatornega. Če hočejo doseči kakšno spremembo javne politike, jo je treba uveljaviti (tudi vsiliti), pri čemer vsakič **vsaj nekaj** organiziranih skupin temu nasprotuje. Howlett in Ramesh (2003, 229) ga poimenujeta kot **nizozemski** slog pogajanj in konfliktov.

Fink Hafner (2007b, 145) je prepričana, da javnopolitični slog vpliva na to, kako se v procesu oblikovanja dnevnega reda generirajo tudi alternativne rešitve družbenih problemov.

3.8.2 Kazalniki

Pri sprejemanju in izvajanju ciljev ter ukrepov politike trajnostne mobilnosti v mestih naj bi delovanje EK temeljilo na anticipatorno-konsenzualnem javnopolitičnem slogu, kot ga

opredeljujejo Richardson in drugi (1989, 12–13). To pomeni, da morajo biti problemi, ki se jih s projektom rešuje, odkriti zgodaj, obenem pa mora EK pri iskanju javnopolitičnih rešitev sodelovati z ostalimi igralci (državni igralci z različnih ravni odločanja in nedržavni igralci) v želji oziroma s ciljem iskanja konsenza, saj je le tako zadoščeno potrebi po popolni in pravični deliberaciji (posvetovanju) (Richardson in drugi 1982, 13–14; Fink Hafner 2007, 146; Sabel in Zeitlin 2008, 274).

Za preverjanje, ali delovanje EK v sklopu projekta CE in širše v sklopu politike trajnostne mobilnosti temelji na anticipatorno-konsenzualnem slogu, bom uporabil naslednje opisne kazalnike:

1. število prisotnih deležnikov na posvetovanjih in delavnicah, ki jih organizira EK (za posvetovalni javnopolitični slog se jih pričakuje veliko število);
2. upoštevanje mnenj deležnikov (za posvetovalni javnopolitični slog se pričakuje, da EK upošteva mnenja zainteresiranih deležnikov);
3. odnos predstavnikov EK na organiziranih posvetovanjih in delavnicah do predstavnikov državnih in nedržavnih igralcev (pričakuje se, da EK ne bo nastopala avtoritarno, pač pa iskala konsenz);
4. pristop EK pri zaznavanju javnopolitičnega problema in iskanju alternativnih rešitev (pričakuje se aktiven pristop k problemu, ki je zaznan že zgodaj).

3.8.3 Metodologija merjenja kazalnikov za določanje javnopolitičnega sloga EK

Prvi kazalnik bom preverjal s pomočjo pregleda relevantnih zapisnikov z razprav in delavnic na temo urbane mobilnosti, ki so se organizirale pri procesu sprejemanja Zelene knjige za novo kulturo mobilnosti v mestih. Štel bom raznovrstnost in absolutno število prisotnih predstavnikov zainteresiranih strani. Izbrana metoda bo pregled primarnih podatkov. **Drugi** kazalnik bom preverjal s pomočjo družboslovnih intervjujev. Opravil bom več krajših intervjujev s standardiziranim vprašalnikom. **Tretji** kazalnik bom zopet preverjal s pomočjo družboslovnega intervjuja. Poleg tega bom naredil kronološki pregled dokumentov na temo urbane mobilnosti, ki jih je pripravila EK. V dokumentih se namreč nahajajo trenutne usmeritve EK glede iskanja javnopolitičnih rešitev. **Četrty** kazalnik bom preverjal z analizo prej omenjenega kronološkega pregleda dokumentov EK na temo urbane mobilnosti.

3.8.4 Nekaj pomembnih dejstev in lastnosti EK znotraj institucionalne zgradbe EU

EK je svojski element v institucionalni zgradbi EU. Medtem ko so oblike svetov, parlamentarnih skupščin in sodišč prisotne v drugih vladnih strukturah na mednarodnem nivoju, pa ločenega izvršilnega telesa, kot je EK, ni nikjer drugje kot le v EU. Od njenega začetka je bil njen namen delovanje, neodvisno od držav članic EU, s ciljem preseganja strogega medvladnega odločanja (sistema) (angl. *intergovernmental order*) (Egeberg 2006, 32).

EK igra vlogo varuhinje evropskih pogodb in zaščitnice javnega interesa, zato ji je bila dodeljena pravica do pobude pri pripravi novih zakonodajnih predlogov, bodisi zato, ker to zahteva pogodba ali pa ker EK meni, da je to potrebno. Pravica do zakonodajnih pobud se šteje kot eden osnovnih elementov institucionalnega ravnovesja v EU (EUROPA 2012). Rasmussen (2007, 258) dodaja, da je EK v skladu z idejo Jeana Monneta dobila pomembno vlogo definiranja interesov Skupnosti, ki bi se izgubila, če bi druge institucije na ravni EU dobile pravico do zakonodajnih pobud.

3.8.5 Zakonodajna pobuda EK

Rasmussen (2007, 246) ob kronološkem pregledu pogodb EU ugotavlja, da se je pravica do zakonodajne pobude EK v zadnjih letih pravno gledano povečala. Spremembe so se zgodile s širitvijo pristojnosti Skupnosti na nova javnopolitična področja. Poleg tega je EK dobila pristojnost za oblikovanje dnevnega reda v tistih delih sodelovanja z državami članicami, kjer so bile prej te pristojne zgolj same.

Širša interpretacija pravice do zakonodajne pobude vsebuje štiri pravice EK, katerih namen je zaščita predlogov v celotnem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik (Rasmussen 2007, 246–247):

1. EK ima pravico do zakonodajne pobude;
2. EK lahko svoj predlog spremeni kadar koli med postopkom sprejetja akta Skupnosti;
3. EK lahko svoj predlog tudi umakne, če so zakonodajalci sprejmejo amandmaje, ki pomembno spreminjajo prvotno obliko predloga;
4. EK določa, kakšna večina je potrebna na glasovanju o predlogu v Svetu EU (če EK predlog podpira, je potrebna kvalificirana večina, če ga ne podpira, pa soglasnost).

König in Junge (2009, 509) navajata, da celotna zakonodajna statistika EU kaže na visoko kulturo konsenza v Svetu EU: številke kažejo, da je v zadnjih desetletjih stopnja sprejetih zakonodajnih predlogov EK nenehno presegala 90 odstotkov. Kot enega od razlogov za visoko uspešnost EK pri zakonodajnih predlogih Bailer (2005, 3) navaja prednosti EK pri zbranih informacijah o problemu in veliko strokovno znanje. Lahko pa, da EK predlaga zgolj predloge, ki so jih zahtevale države članice, ali pa je EK že upoštevala in pretehtala možnosti odpora proti predlogu.

3.8.6 Položaj, moč in vpliv EK ter njen tipičen odnos z ostalimi javnopolitičnimi igralci

Martens (2008, 636) trdi, da lahko javnopolitična omrežja medvladnega sodelovanja delujejo kot neformalna »stranska vrata«, skozi katera EK uveljavlja močnejšo upravno integracijo in harmonizacijo regulativnih praks v državah članicah EU.⁵³

March in Olsen (2006, 691) pravita, da institucije (v tem primeru EK) dodeljujejo sredstva in krepijo ali omejujejo vloge javnopolitičnih igralcev različno. Vplivajo na pravice in racionalnost vpletenih igralcev in s tem nekatere spravljajo v ugoden, druge pa v neugoden položaj. Trdita (prav tam), da je treba za razumevanje položaja in potencialne moči ter vpliva EK v teh omrežjih preučiti posebno prepletanje med določenimi sredstvi v tej specifični strukturi EK ob upoštevanju institucionalnih značilnosti tako na nacionalni kot evropski ravni. Med slednjimi je za potrebe moje magistrske naloge treba izpostaviti predvsem dva dejavnika:

1. **močan položaj EK nasproti državam članicam.** EK ima močan položaj v tem specifičnem institucionalnem okolju, ki temelji na velikem številu sredstev, ki jih ima na razpolago: strokovno znanje, izkušnje in velika finančna sredstva (Martens 2008, 637);
2. **položaj starejših članic nasproti novopridruženim.** Ta dejavnik izpostavlja »začetništvo« oziroma »zelenost« uradnikov novopridruženih članic ter »pomanjkanje upravnih zmogljivosti«. Hooghe (v Martens 2008, 637) trdi, da bodo ljudje v novih situacijah verjetno zmedeni, posledično pa bodo svoje delovanje prilagajali drugim in

⁵³ Martens (2008, 636) razlaga, da zakonodaja EU pogosto omogoča različne razlage pravnega reda in omogoča nacionalnim uradnikom (operativcem), da izbirajo med različnimi načini za doseg cilja in vpeljujejo specifične nacionalne rešitve. Vendar pa uporaba bolj evropskih kot nacionalnih ali lokalnih načinov za spopadanje s problemi povečuje upravno integracijo in regulatorno harmonizacijo, obenem pa izničuje diskrecijo nacionalnih uradnikov. Zaradi take erozije upravne suverenosti so države članice EU previdne pri formalnem prenosu upravnih pristojnosti na Skupnost.

bodo dovzetni za prepričevanja drugih. Kot navaja Martens (prav tam), obstajajoče empirične študije kažejo, da imajo uradniki iz baltskih držav ponižnejši odnos do EK kot njihovi kolegi iz skandinavskih držav, saj bolj spoštujejo EK kot avtoriteto in so bolj naklonjeni posnemanju njenih dejanj. Obenem pa novim državam članicam manjka administrativna zmogljivost, kar je najlažje definirati kot zmožnost za učinkovito upravljanje človeških in finančnih virov, potrebnih za doseganje ciljev vlade⁵⁴.

Opirajoč se na predhodne ugotovitve (Martens 2008, 643; 645–646), da se uradniki iz baltskih držav zanašajo na EK kot mentorja, koordinatorja in vodnika, ne pa le kot partnerja v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, predpostavljam, da enak vzorec obstaja tudi v Sloveniji, ki ima z baltskimi državami kar nekaj skupnih institucionalnih lastnosti⁵⁵.

Martens (2008, 643–644) ugotavlja, da se je izkazalo, da igra EK različni vlogi med fazo oblikovanja oziroma priprave in fazo izvajanja javne politike. V fazi oblikovanja javne politike EK »išče zaveznike« med nacionalnimi uradniki, s katerimi deli skupne poglede na problem, s čimer »preizkuša teren«. V fazi implementacije pa ima po navadi že jasen program in se aktivno vključuje v razlaganje sprejetih pravnih aktov in ukrepov za izvajanje javne politike na nacionalni ravni.

Martens (2008, 644) pravi, da je treba poznati institucionalne okvirje tako na nacionalni kot evropski ravni, če hočemo natančno določiti in razumeti položaj in možen vpliv EK znotraj preučevanega javnopolitičnega omrežja. Ena od teh institucionalnih značilnosti je organizacijska struktura nacionalne ravni (in nižjih ravni). Organizacijska specializacija se nagiba k zmanjšanju težav, konfliktov in dvoumnosti. Vertikalna medorganizacijska specializacija krepi strokovno pozornost in avtonomijo, kar omogoča uradnikom, ki niso v centralnih ministrstvih držav članic, relativno večjo avtonomijo pri izvajanju javnih politik, vključno z diskrecijsko pravico in doseganjem večje sektorske pripadnosti. Martens (2008, 644–645) ugotavlja, da EK vidi uradnike iz agencij držav članic kot veliko stabilnejše partnerje kot tiste iz ministrstev, saj so slednji (predvsem višji funkcionarji) velikokrat vezani na mandat in se posledično velikokrat menjajo. Uradniki v osrednjih agencijah pa imajo

⁵⁴ Podrobnejše naštetni sestavni deli so: strokovno javnopolitično znanje, strokovno osebje, finančna sredstva in določena stopnja organizacijske kontinuitete (Olsen v Martens 2008, 646).

⁵⁵ Tako baltske države kot Slovenija so bile do leta 1990 pod totalitarnim režimom, ko so izvedle demokratični prehod. Prav tako so se vse leta 2004 pridružile EU (op. a.).

pogosto dolgo zgodovino delovanja v isti instituciji na istem strokovnem področju, kar verjetno omogoča lažjo gradnjo odnosov na osnovi zaupanja in poznanstev. Zato uradniki EK, kot je ugotovila Martens (prav tam), zagovarjajo ločitev tehnično-strokovnih usposobljenosti in političnega področja za dobro odločanje o javnih politikah. Morda enaka preferenca EK obstaja tudi na lokalnih in regionalnih ravneh odločanja – tako da EK raje sodeluje z lokalnimi in regionalnimi državnimi igralci, kot s tistimi iz nacionalne oziroma centralne ravni odločanja držav članic.⁵⁶

Martens (2008, 646–647) ugotavlja, da je EK veliko več kot zgolj posrednik v neformalnih javnopolitičnih omrežjih medvladnega odločanja oziroma institucija z reaktivno vlogo, ki bi se zgolj odzivala na pritiske zunanjih igralcev. Po njenem mnenju (prav tam) EK igra proaktivno vlogo, saj lahko prepričuje nacionalne uradnike, da je zaželen in primeren (ustrezen) določen potek dejavnosti, zlasti glede izvajanja javnih politik in razlaganja pravnega reda EU. EK je tega sposobna predvsem zato, ker jo uradniki na nacionalni ravni (in nižjih ravneh) zaznavajo kot verodostojno institucijo z visoko stopnjo znanja in mnogimi izkušnjami. Neformalna javnopolitična omrežja medvladnega odločanja so razumljena kot institucionalna struktura, ki omogoča pot potrebnim sredstvom in vplivu EK (Martens 2008, 647).

O delovanju EK in odnosu do ostalih javnopolitičnih igralcev znotraj preučevane študije primera nadaljujem v empiričnem delu naloge.

⁵⁶ S tem namigujem na ministrstva in organe v sestavi (op. a.).

4 EMPIRIČNI DEL

4.1 PREGLED IN ANALIZA RELEVANTNIH DOKUMENTOV NA RAVNI EU TER DELOVANJE EVROPSKE KOMISIJE V PREUČEVANEM FENOMENU

Predmet raziskovanja moje magistrske naloge je projekt CE kot eden izmed mnogih projektov pobude CIVITAS, ki je demonstracijski in raziskovalni program EK na področju trajnostne mobilnosti v mestih.

Aktivnosti EK na področju trajnostnega urejanja prometa na lokalni ravni lahko ločimo na aktivnosti MOVE in generalnega direktorata za okolje (ENV). Najprej bom na kratko opisal dejavnosti okoljskega direktorata, v nadaljevanju pa se bom podrobneje osredotočil na dokumente prometnega direktorata, saj je slednji ustanovitelj in koordinator pobude CIVITAS.

4.1.1 Dejavnosti ENV

Leta 2005 leti se je EK odločila, da pri obravnavi okolja v urbanih območjih nameni posebno pozornost mestnemu prometu. Med štiri izbrane teme, ki naj bi jih evropska mesta obravnavala prednostno (upravljanje mestnega okolja, trajnostna gradnja in oblikovanje mest), je EK uvrstila tudi mestni promet. Odločitev o prednostni obravnavi mestnega prometa temelji na spoznanjih o naraščajoči grožnji, ki jo predstavlja promet za kakovost bivanja v mestih. Vzrok zaskrbljenosti EK je v trendih razvoja prometa v urbanih območjih v državah EU. V praksi se večina mest v EU sooča s problemi prometa⁵⁷, čeprav se seveda razlikujejo glede na akutnost problematike, razvitosti institucij in razpoložljivosti sredstev in ukrepov (Plevnik in drugi 2008, 3; Komisija Evropskih skupnosti 2006b, 2–3).

⁵⁷ Skupne težave mest na področju upravljanja prometa v EU so: slabo vključevanje javnosti v vse faze planiranja od analize problemov do vrednotenja vpeljanih ukrepov – tako meščanov kot civilne družbe – kar povzroča šibko legitimnost planom in projektom; pomanjkanje interdisciplinarnega razmišljanja in razumevanja med sektorji (promet, urbanizem, okolje, gospodarstvo, izobraževanje itd.) ter poglobljanje sektorskega planiranja; nesodelovanje sosednjih administrativnih enot in planskih ravni; izpostavljanje posameznih projektov, ki postanejo sami sebi namen, brez razumevanja dejanskih problemov (Plevnik in drugi 2008, 3; Komisija Evropskih skupnosti 2006b, 2–3).

Poleg tega se v novih članicah EU pojavljajo še naslednji specifični problemi na področju trajnostnega urejanja prometa v mestih: nižja razvojna stopnja prometnega sistema, drugačni cilji in vrednostni sistem, proračunske omejitve, omejena lokalna samouprava, šibka kadrovska zasedba v upravi ter nesodelovanje zunanjih akterjev (Plevnik in drugi 2008, 3; Komisija Evropskih skupnosti 2009b, 3).

Na osnovi ugotovljenih težav je EK predlagala, da naj se na evropski ravni za vsa mesta z več kot 100.000 prebivalci predpiše obvezna priprava in sprejem trajnostnega načrta mestnega prometa (TNMP). EK je ustanovila ekspertno skupino, v njo pa je bil kot slovenski predstavnik na predlog MOP RS uvrščen dr. Aljaž Plevnik. Delovna skupina se je sestala na štirih delavnicah v Bruslju in je z delom končala novembra 2004. Sestavljena je bila iz predstavnikov mestnih, regijskih in državnih uprav, pristojnih ministrstev, raziskovalnih institucij in interesnih skupin (Plevnik in drugi 2008, 3).

Tematska strategija za urbano okolje, ki jo je EK sprejela 11. 1. 2006 (Komisija Evropskih skupnosti 2006b), je kljub predlogu pripravljalne faze strategije, da naj se na evropski ravni za vsa mesta z več kot 100.000 prebivalci predpiše obvezna priprava in sprejem TNMP, med ukrepe uvrstila zgolj priporočilo lokalnim skupnostim, da naj razvijajo in izvajajo načrte trajnostnega mestnega prometa. Na tem področju namreč velja načelo subsidiarnosti, kar EK ne omogoča predpisujoče politike.

Ker v Sloveniji ni bilo vzpostavljene prakse priprave strategij mestnega prometa, je Ministrstvo za okolje in prostor RS (MOP) v sodelovanju z Urbanističnim inštitutom RS pritegnilo aktivnostim EK in ustanovilo raziskovalni projekt z naslovom »Trajnostno urejanje prometa na lokalni ravni«, ki je potekal v obdobju od oktobra 2006 do aprila 2008. S tem se je spodbudil razvoj in priprava državnih smernic ter pilotne mestne prometne strategije v MOL (Plevnik in drugi 2008, 1).

Namen projekta je bila izdelava strokovnega okvira za vzpostavitev državnega sistema strateškega načrtovanja mestnega prometa. Z njim naj bi država spodbudila in usmerjala lokalne skupnosti, da se problematike urbanega prometa lotevajo celostno, strateško in integralno (Plevnik in drugi 2008, 1).

Cilj projekta je bila priprava tehničnih smernic za načrtovanje prometa na lokalni ravni ter pregled primerov dobrih praks iz tistih držav EU, ki imajo trajnostne načrte mestnega prometa že predpisane na državni ravni. Smernice naj bi torej opredelile nabor potencialnih sestavin mestnih prometnih strategij, možne načine, kako naj bi bili ti dokumenti sprejeti, financirani, nadzirani in izvajani ter možno vlogo države in EU pri njihovi pripravi (Plevnik in drugi 2008, 1).

Delovanje sistema so v projektu preverili na pilotnem projektu v obliki izdelave projektne naloge in svetovanja izbrani občini pri zagonu izdelave lastne mestne prometne strategije. Zaradi pomanjkanja časa cilj projekta ni bila konkretna mestna prometna strategija v izbrani občini, pač pa spodbuda, usmerjanje in strokovna pomoč pri pripravi lastnega dokumenta (Plevnik in drugi 2008, 123).

Na osnovi sodelovanja z Urbanističnim inštitutom RS, ki se je začelo leta 2008, je MOL sočasno s sodelovanjem v projektu CE in na osnovi dokumentov EK oblikovala Predlog prometne politike MOL⁵⁸ (Mestna občina Ljubljana 2011).

4.1.2 Dejavnosti MOVE

Današnja politika trajnostne mobilnosti v mestih temelji na Zeleni knjigi⁵⁹ za novo kulturo mobilnosti v mestih iz leta 2007, ki je ena izmed 21 strateških usmeritev EK v letu 2007 (Komisija Evropskih skupnosti 2007). Javнопolitično področje pa je omenjeno v različnih dokumentih že mnogo prej.

Zelena Knjiga temelji na naslednjih predhodnih dokumentih:

- Zelena knjiga o mestnem okolju⁶⁰ (1990),

⁵⁸ Plevnik in drugi (2008, 123) navajajo, da je bil eden izmed pogojev za uspešno kandidaturo MOL na razpisu za sodelovanje v projektu CIVITAS ELAN tudi oblikovanje trajnostnega načrta mestnega prometa.

⁵⁹ Zelena knjiga je strokovno besedilo, namenjeno razpravi pred sprejemanjem predlogov razvojnih strategij, usmeritev, predpisov. Z zeleno knjigo želijo pripravljavci izzvati širšo javno oziroma strokovno razpravo o določeni aktualni temi. V kontekstu priprave novega zakona ji navadno sledi bela knjiga, ta pa je običajno že političen dokument. Pravni viri EU omenjajo zeleno knjigo kot neuradni dokument (angl. *non-paper*). Nekateri jo imenujejo posvetovalno gradivo (angl. *consultation document*). Zelene knjige se izdajajo pogosteje kot knjige drugih barv in so vsebinsko bolj odprte za različne rešitve. V njih so denimo predstavljene splošne strateške usmeritve, med katerimi naj bi izbrali najsprejemljivejše in jih kasneje vgradili v zakonodajo. Odzivi na zelene knjige pokažejo, ali Komisija deluje v pravi smeri (Plevnik 2011 in Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2012).

⁶⁰ Commission of the European Communities. 1990. Green Paper on Urban Environment.

- Zeleni knjigi o vplivu prometa na okolje⁶¹ (1992) ter
- Zeleni knjigi⁶² (1995) in Sporočilu⁶³ EK o »omrežju za državljane« (1998).

Poleg tega je nastanku botroval tudi leta 2006 objavljen dokument Vmesni pregled Bele knjige EK o prometu iz leta 2001 z naslovom *Naj Evropa ostane v gibanju – trajnostna mobilnost za našo celino* (Komisija Evropskih skupnosti 2006a).

4.1.2.1 Podroben kronološki pregled dejavnosti EK oziroma MOVE

Za opis dejavnosti MOVE in za namen predstavitve rezultatov pregleda relevantnih dokumentov sem pripravil časovnico in kronološki pregled (preglednica 4.1).

⁶¹ Commission of the European Communities. 1992. Green Paper on The Impact of Transport on the Environment. A Community strategy for »sustainable mobility«.

⁶² Commission of the European Communities. 1995. *The citizen's network – Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe. European Commission Green Paper. COM(1995) 601*. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0601:FIN:EN:PDF> (13. januar 2012).

⁶³ Commission of the European Communities. 1998. Developing the Citizens' Network: Why good local and regional passenger transport is important, and how the European Commission is helping to bring it about. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=134422 (13. januar 2012).

Preglednica 4.1: Časovnica sprejetih oziroma izdanih dokumentov EK oziroma direktorata MOVE

Časovnica 1990→	
Zelena knjiga o mestnem okolju	1990
	1991
Zelena knjiga o vplivu prometa na okolje	1992
	1993
	1994
Zelena knjiga o omrežju za državljane (uresničevanje potenciala javnega potniškega prometa v Evropi)	1995
	1996
	1997
Sporočilo Evropske komisije o omrežju za državljane	1998
	1999
EK ustanovi pobudo CIVITAS	2000
Bela knjiga o prometu (Evropska politika za 2010: čas za odločitev)	2001
	2002
	2003
	2004
	2005
Vmesni pregled Bele knjige Evropske komisije o prometu (Naj Evropa ostane v gibanju – trajnostna mobilnost za našo celino)	2006
Zelena knjiga o mestnem prometu (Za novo kulturo urbane mobilnosti)	2007
(Resolucija Evropskega parlamenta o zeleni knjigi) (Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi)	2008
Akcijski načrt o mobilnosti v mestih; povzetek ocene učinka Akcijskega načrta o mobilnosti v mestih (Resolucija Evropskega parlamenta o akcijskem načrtu za mobilnost v mestih) (mnenje Odbora regij o akcijskem načrtu o mobilnosti v mestih)	2009
(mnenje Odbora regij o akcijskem načrtu za mobilnost v mestih) (sklepi Sveta (EU) o Akcijskem načrtu o mobilnosti v mestih)	2010
Bela knjiga: Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu	2011
	2012

Leta 1990 je EK izdala **Zeleno knjigo o mestnem okolju**. V njej EK razpoznava problematiko vedno večjega števila osebnih avtomobilov v mestnih središčih, pomanjkanje parkirnih prostorov in onesnaževanje z izpušnimi plini. Med predlaganimi ukrepi je EK že takrat izpostavljala spodbujanje inovativnih pristopov pri uporabi javnega prevoza in okoljskega upravljanja v mestnem prometu skozi sofinanciranje pilotnih projektov in spremljanjem njihovih učinkov. Hkrati pa je EK že izkazovala svojo naravnost k spodbujanju izmenjave dobrih praks (Commission of the European Communities 1990, 42–46). Po navedbah EK je ta že leta 1990 podpirala in sofinancirala številne programe medregionalnega sodelovanja in razvijala javnopolitična omrežja na tem področju. Po mnenju EK naj bi mesta imela koristi od ukrepov, ki vključujejo tesne stike med regionalnimi in lokalnimi organi ter njihovimi predstavniškimi organi na ravni ES in širše (Skupščine evropskih regij, Svet evropskih občin in regij, Mednarodna zveza lokalnih oblasti). Po navedbah EK so se številne pobude že začele, na primer sofinanciranje projekta POLIS (ki je povezan z izboljševanjem upravljanja prometa v mestih) in projekt sodelovanja med desetimi evropskimi pristanišči v zvezi s preventivo na področju onesnaževanja morja. EK je obljubila, da bo še naprej podpirala te dejavnosti in po potrebi razširila sodelovanje in izmenjavo dobrih praks med mesti (Commission of the European Communities 1990, 54–55).

Leta 1992 je EK izdala **Zeleno knjigo o vplivu prometa na okolje**, ki sledi smernicam prometne politike v mestih, ki jo je oblikovala **Zelena knjiga o mestnem okolju** in upošteva, da je treba ustvariti nove priložnosti za obrobne regije ES, tako da se lahko v celoti deli blaginja, ki jo prinaša enotni trg (Commission of the European Communities 1992, 4 in 43–45).

Leta 1995 je EK izdala **Zeleno knjigo o »omrežju za državljane« – uresničevanje potenciala javnega potniškega prometa v Evropi**. EK je ugotovila, da se povečuje raba osebnih avtomobilov, kar negativno deluje na okolje in življenjski standard ljudi. Zato je ustvarila dokument, katerega cilj je spodbujati javni potniški promet (JPP). Kot glavne ukrepe za doseg tega cilja je EK razpoznala ustanovitev skupnega evropskega potniškega omrežja, spodbujanje alternativnih oblik prevoza in potrebo po opredelitvi jasne javne politike do JPP v ES, ki bo omogočal uporabo različnih instrumentov.

Leta 1998 je EK izdala Sporočilo Svetu EU, EP, Odboru regij in Ekonomsko-socialnemu odboru z naslovom: »Razvoj omrežja državljanov: zakaj je potreben dober regionalni in

lokalni potniški promet in kako ga EK spodbuja«. V njem EK opisuje svoja triletna prizadevanja na področju lokalnega in regionalnega potniškega prometa v Skupnosti. Cilj je bil vpeljati čistejše oblike potniškega transporta. Delovni program EK je zajemal izmenjavo informacij, primerjalne analize, vzpostavitev pravega javnopolitičnega okvirja in uporabo finančnih instrumentov Skupnosti. V skladu z načelom subsidiarnosti je EK svojo vlogo opredelila kot vlogo podpornika oziroma usmerjevalca lokalnih in regionalnih oblasti. Za takratne namene širjenja in izmenjave informacij med lokalnimi igralci v Skupnosti je EK ustanovila tudi Evropski informacijski servis za lokalni transport (European Local Transport Information Service). S tem je EK želela spodbuditi primerjalno presojanje med različnimi lokalnimi igralci in izmenjavo dobrih praks (Commission of the European Communities 1998, 2).

EK oktobra 2000 ustanovi pobudo CIVITAS, vendar se programi začnejo izvajati kasneje (Commission of the European Communities 2001b, 87).

Problematiko prometa v mestih obravnava tudi Bela knjiga o prometu iz leta 2001 z naslovom »Evropska prometna politika za 2010: čas za odločitev«. EK v poglavju o prometu v mestih trdi, da čeprav načelo subsidiarnosti določa, da je odgovornost za rešitev javnopolitičnih problemov na tem področju v pristojnosti nacionalnih in lokalnih oblasti, **tudi na nadnacionalni ravni ni mogoče ignorirati teh problemov, saj znižujejo kakovost življenja prebivalcev EU v mestih**. Zato se EK zavzema za spodbujanje uporabe raznolikih virov energije v javnem prometu. Ker EU ne more uporabiti pravno zavezujočih sredstev za oblikovanje in vzpostavljanje alternativ uporabi avtomobilov v mestih, se EK osredotoči na spodbujanje in izmenjavanje dobrih praks. EK tudi ponudi finančno, strokovno in organizacijsko podporo pionirskim mestom, ki sodelujejo v pobudi CIVITAS (Commission of the European Communities 2001b, 85–86).

Leta 2006 je EK izdala »Vmesni pregled Bele knjige o prometu«. EK v dokumentu pravzaprav izpostavlja potrebo po izdaji zelene knjige o mestnem prometu, s čemer bi se določila morebitna evropska dodana vrednost ukrepov na lokalni ravni. Poleg tega EK trdi, da prepušča vodilni položaj pri oblikovanju urbane prometne politike mestom samim, na čemer temelji tudi pobuda CIVITAS (Komisija Evropskih skupnosti 2006a, 14).

Od januarja do junija leta 2007 so potekale priprave in javna posvetovanja ob začetku pisanja »Zelene knjige o urbani mobilnosti«. V tej fazi so se v dogajanje vključili zainteresirani deležniki, državljani, EK in druge institucije. Glavne zainteresirane strani so se zbrale na dveh konferencah in štirih delavnicah, ki so potekale med januarjem in junijem 2007 (Komisija Evropskih skupnosti 2007, 3). Na eni izmed delavnic in enem posvetovanju je bil prisoten tudi Roman Jakič, mestni svetnik v MOL (MVV Consulting – Tractebel Development Engineering 2007a; 2007b).

Septembra 2007 je EK izdala napovedano zeleno knjigo z naslovom »Za novo kulturo mobilnosti v mestih«, ki je bila eden izmed 21 strateških ciljev EK v tem letu. V dokumentu EK na osnovi predhodnih izkušnjah ugotavlja, **da se lokalne oblasti s težavami⁶⁴, ki jih ustvarja mestni promet, ne morejo soočiti same, zato je potrebno sodelovanje in usklajevanje na evropski ravni.** EK trdi, da je problematika mestnega prometa bistvenega pomena za vse ravni odločanja v EU, zato **mora imeti EU temu primerno vodilno vlogo pri reševanju problema.** Kot evropsko dodano vrednost je EK definirala že poznane instrumente: spodbujanje izmenjave dobrih praks, spremljanje določitve skupnih standardov, finančna podpora, spodbujanje raziskav ter poenostavitev, razveljavitev in sprejetje nove zakonodaje. V dokumentu EK napove oblikovanje **akcijskega načrta**, ki bo sledil zaključku drugega kroga posvetovanj z zainteresirano javnostjo (Komisija Evropskih skupnosti 2007, 3–23).

V letih 2007 in 2008 so potekala tehnična posvetovanja in delavnice glede sprejete zelene knjige (med septembrom 2007 in marcem 2008 je bilo izvedeno eno tehnično posvetovanje in štiri delavnice). Na teh je EK sprejemala pripombe, dopolnila in druge povratne informacije o dokumentu. Zelena knjiga o mobilnosti v mestih je vključevala 25 vprašanj za vodenje posvetovanja in usmerjanje odzivov zainteresiranih strani. EK je prejela 431 pisnih prispevkov, od tega sta bila dva s strani slovenskih deležnikov (en prispevek je pripravila MOL, drugega pa Focus – društvo za sonaravni razvoj) (ECORYS Nederland BV 2008, Komisija Evropskih skupnosti 2009b, 2).

⁶⁴ »Zaradi visoke gostote populacije in posledično povečanega prometa v mestih povsod po EU prihaja do vsakodnevnih zastojev z mnogimi škodljivimi posledicami, kot so izguba časa in onesnaževanje okolja. Zaradi tega evropsko gospodarstvo vsako leto izgubi 100 milijard EUR oziroma 1 % BDP EU. /.../ Mestni promet prispeva 40 % emisij CO₂ in 70 % emisij ostalih onesnaževal, ki so posledica cestnega prometa. /.../ V mestih število nesreč na cestah vsako leto narašča: ena od treh nesreč s smrtnim izidom se danes zgodi v mestnih območjih, žrtve pa so večinoma najbolj ranljivi udeleženci: pešci in kolesarji. /.../ Te težave se res pojavljajo na lokalni ravni, vendar je posledice mogoče čutiti po vsej Evropi: podnebne spremembe in segrevanje ozračja, naraščanje zdravstvenih težav, ozka grla v logistični verigi itn.« (Komisija Evropskih skupnosti 2007, 3).

V Sloveniji je **5. decembra 2007** Ministrstvo za promet RS ob izidu »Zelene knjige za novo kulturo mobilnosti v evropskih mestih« organiziralo delavnico za zbiranje mnenj zainteresiranih deležnikov, ki jih je posredovalo EK, ta pa naj bi z njihovo pomočjo pripravila in predstavila »Akcijski načrt o mobilnosti v mestih«. Na ministrstvu so takrat navedli, da se RS kot država članica vključuje v proces iskanja najboljših odgovorov na zastavljena vprašanja z željo, da vsem zainteresiranim zagotovijo informacije iz prve roke ter omogočijo sodelovanje pri oblikovanju odgovorov (Ministrstvo za promet RS 2012a).

Delavnico na to temo pa so **23. januarja 2008** na svoji fakulteti organizirali tudi študentje študijskega programa Promet mariborske Fakultete za gradbeništvo (Toplak 2008). Na lokalni ravni pa je svojo delavnico oziroma posvet z naslovom »Prispevek k evropski Zeleni knjigi o mestni mobilnosti« **dne 14. februarja 2008** organizirala v sklopu projekta CIVITAS MOBILIS⁶⁵ tudi MOL.

Maja 2008 je Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) izdal mnenje o zeleni knjigi. EESO meni, da so ukrepi EU na področju mobilnosti v mestih potrebni in koristni ter da sprejemanje odločitev na evropski ravni zagotavlja (evropsko) dodano vrednost, ki bi lahko zajemala veliko različnih tako **zavezujočih** kot nezavezujočih ukrepov. Kot edini predlagan **zavezujoč ukrep** v dokumentu EESO navaja **oblikovanje načrtov trajnostnega mestnega prometa** s strani lokalnih vlad, ki vključujejo zavezujoče cilje uspešnega prehoda na okolju prijazne načine prevoza, ki izpolnjujejo minimalne evropske zahteve (Evropski ekonomsko-socialni odbor 2008, 2–3).

Julija 2008 je EP izdal resolucijo o temi »Za novo kulturo mobilnosti v mestih«. V njej med drugim opozarja, da je treba jasno opredeliti področja odgovornosti EU ob upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti iz pogodb. EP priznava načelo, da so lokalne oblasti svobodne pri sprejemanju svojih lastnih politik mobilnosti, če ob tem ne kršijo ustrezne nacionalne in evropske zakonodaje. **Vendar pa EP pričakuje, da se države članice in mesta ob uporabi zgoraj omenjenih načel zavedajo svoje odgovornosti do boljšega organiziranja in načrtovanja mobilnosti v mestih** (Evropski parlament 2008, 5). EP poudarja, da je področje

⁶⁵ CIVITAS MOBILIS je bil prvi projekt, v katerega je bila vključena Mestna občina Ljubljana, in sicer kot sledilno mesto. Koordinator MOBILISA je bilo mesto Toulouse, partnerji pa so bili še Benetke in Debrecen (vodilni mesti) ter Odense (sledilno mesto). Projekt je potekal v sklopu programa CIVITAS II, ki je predhodnik programa CIVITAS PLUS. Projekt se je začel leta 2005 in trajal do 30. aprila 2009 (CIVITAS ELAN 2010b, 11–12). Več o projektu v nadaljevanju (op. a).

urbanega prometa povezano z mnogimi drugimi področji, ki so na ravni EU že urejena: okoljska politika, socialna politika in politika trga dela, konkurenčna politika, industrijska politika, regionalna in kohezijska politika, prometna politika. S tem EP upravičuje zanimanje EK za to področje (Evropski parlament 2008, 11). EP se zavzema, da se reševanje problemov urbanega prometa na lokalni ravni omeji z vnaprej strukturiranimi ponudbami rešitev, saj je »/.../ **na vsak način treba preprečiti nastanek 'otokov' z drugačnimi rešitvami**« (Evropski parlament 2008, 12). EP se na področju financiranja ukrepov iz politike urbanega prometa zavzema za pogojevanje financiranja s spoštovanjem prevzetih obveznosti za nacionalno in subnacionalne ravni odločanja⁶⁶ (Evropski parlament 2008, 13). EP zato tudi **predlaga, da bi morala zakonodaja EU za vsako strnjeno naselje z več kot 100.000 prebivalci zahtevati uvedbo načrta trajnostnega mestnega prometa**, ki bi vključeval jasne roke in zavezujoče cilje, določene na lokalni ravni in ravni EU (Evropski parlament 2008, 15–16).

V letu 2008 so med zainteresirani deležniki, državljani, EK in drugimi institucijami že potekala posvetovanja o akcijskem načrtu za urbano mobilnost. V tem letu je bila predvidena tudi objava **akcijskega načrta** o mobilnosti v mestih (objava je bila planirana v zakonodajnem programu EK za leto 2008). Vendar je bila nato objava večkrat preložena zaradi nasprotovanja nekaterih⁶⁷, ki so menili, da bi bila kakršna koli pobuda EK na tem področju v **nasprotju z načelom subsidiarnosti in samostojnega upravljanja lokalnih in regionalnih skupnosti** (Evropski ekonomsko-socialni odbor 2010, 3). Ker zaradi teh razlogov EK do konca leta 2008 ni uspelo objaviti akcijskega načrta, je iz bojazni, da bi pobuda v celoti zamrla, obravnavo te teme prevzel EP in aprila 2009 izglasoval resolucijo o akcijskem načrtu za mobilnost v mestih, s čemer je podprl EK ter jo pozval, naj nekatere dele zelene knjige preoblikuje v priročnik za lokalne in regionalne skupnosti (Evropski parlament 2009, 8; Evropski ekonomsko-socialni odbor 2010, 3). EP v dokumentu sicer opozarja, da velja za mestni prevoz pravilo subsidiarnosti, vendar dodaja, da se lokalni organi s izzivi pogosto ne morejo spopasti brez sodelovanja in uskladitve na evropski ravni. Zato naroča EK, naj zagotovi lokalnim oblastem razpoložljive vire (pravni okvir, študije, financiranje raziskav, spodbujanje in razširjanje dobrih praks). **Obenem EP poziva EK k pripravi in objavi zbirke zavezujočih evropskih zakonskih določb s tega področja ter regijam in mestom predlaga skupne referenčne okvirje** (Evropski parlament 2009, 4).

⁶⁶ EP kot primer pogoja za dodelitev subvencij izpostavlja izvajanje okolju prijaznih rešitev (Evropski parlament 2008, 13).

⁶⁷ Žal EESO v svojem dokumentu ne navaja, kdo so ti »nekateri« (op. a.).

Septembra 2009 je EK le objavila »Aksijski načrt o mobilnosti v mestih«. V dokumentu EK priznava, da je odgovornost za politike na področju urbane mobilnosti predvsem v rokah lokalnih, regionalnih in nacionalnih organov. Vendar pa, ker se javne politike na lokalnem nivoju v mnogonivojskem sistemu EU ne sprejemajo ločeno, ampak znotraj okvira, ki ga določajo regionalne, nacionalne in nadsionalne politike in zakonodaja, mora imeti EK temu primerno vlogo partnerja v procesu. EK se v dokumentu zato zavzema za sodelovanje za podporo ukrepom na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ter za zagotovitev partnerskega pristopa ob upoštevanju različnih pristojnosti in odgovornosti vseh vpletenih akterjev. Kot navaja EK, aksijski načrt določa usklajen okvir za pobude EU na področju mobilnosti v mestih ob upoštevanju načela subsidiarnosti. Glavna javnopolitična instrumenta, ki jih navaja EK, sta izmenjava dobrih praks in zagotavljanje finančnih sredstev (Komisija Evropskih skupnosti 2009a, 3). Zaradi raznolikosti evropskih mest, aksijski načrt ne predpisuje rešitev, ki bi bile enake za vse in vključevale zgolj pristop od zgoraj navzdol. EK (Komisija Evropskih skupnosti 2009a, 5; Komisija Evropskih skupnosti 2009b, 6) navaja dva glavna cilja akcijskega načrta: 1) zagotoviti mestom ter regionalnim in nacionalnim organom spodbudo in podporo pri razvoju in izvajanju politik mobilnosti v mestih; 2) zagotoviti odločevalcem na vseh ravneh boljšo strokovno podlago ter jim pomagati pri razvoju in izvajanju celostnih, dobro utemeljenih in inovativnih politik. Presenetljivo je, da v dokumentu EK sama sebe razpozna kot pomembnega igralca v procesu oblikovanja mestne prometne politike na lokalni ravni⁶⁸ (Komisija Evropskih skupnosti 2009a, 3).

V istem letu⁶⁹ je EK izdelala in izdala še »Povzetek učinka⁷⁰ akcijskega načrta o mobilnosti v mestih«. V njem EK kritizira nacionalne, regionalne in lokalne oblasti, ki po njenem mnenju niso učinkovite pri izvajanju zadanih ukrepov ali pa jih ne izvajajo v zadostni meri⁷¹. Poseben poudarek je EK namenila prometu v mestih novih držav članic EU. V teh državah po mnenju

⁶⁸ EK namreč trdi, da je na osnovi posvetovanj ugotovila, da je med zainteresiranimi stranmi in interesnimi skupinami široko soglasje, da ima EU lahko pomembno vlogo na področju mobilnosti v mestih, in sicer v obliki ukrepov v podporo lokalnim, regionalnim in nacionalnim organom, nosilcem dejavnosti ter drugim udeležencem in zainteresiranim strankam (Komisija Evropskih skupnosti 2009a, 3; 2009b, 3).

⁶⁹ V letu 2009 (op. a).

⁷⁰ Evropska komisija od leta 2003 vodi presoje ocene učinkov oziroma vplivov predvidenih zakonodajnih predlogov z namenom izboljšanja sposobnosti oblikovanja in izvajanja javnih politik. Namen procesa ocene učinka je oblikovanje in podpora razvoju javne politike. Identificira in ocenjuje javnopolitični problem in zastavljene cilje. Vsebuje glavne možnosti za doseg cilja in analizira njihove verjetne vplive na ekonomskem, socialnem in okoljskem področju. Zagotavljal naj bi najbolj natančno analizo sorazmernosti in sorazmernosti pobud Komisije ob upoštevanju stališč, izraženih v posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi (Constantin 2008, 160–161).

⁷¹ Čeprav je bilo v prejšnjih dokumentih Evropske komisije večkrat navedeno, da je sodelovanje na področju prometne politike v mestih neobvezujoče oziroma prostovoljno (op. a.).

EK zaradi pomanjkanja ustrezno prilagojenih sredstev posegi v sistem javnega prometa niso vedno skladni z minimalnimi standardi za trajnostni razvoj in povezanost družbe. V nadaljevanju EK kritizira učinkovitost državnih igralcev v vsej EU pri spoprijemanju s problematiko urbanega prometa: neuskklajeni pristopi reševanja problematike, neukrepanje, napačno ukrepanje, nesodelovanje, neinformiranje ter delovanje v nasprotju z načeli in zakonodajo EU (Komisija Evropskih skupnosti 2009b, 3–4). Zaradi pomanjkanja delovanja lokalnih oblasti na področju mobilnosti v mestih je EK izpostavila⁷² pravico EU do ukrepanja, ki temelji na pristojnostih EU, določenih v Lizbonski pogodbi⁷³. Natančneje gre za 90. člen pogodbe, ki določa skupno prometno politiko. Mobilnost in promet v mestih urejata člena 91(c) in 91(d), ki navajata, da lahko Svet EU in EP za namene uresničevanja člena 90 določita ukrepe za izboljšanje prometne varnosti in druge ustrezne predpise. Poleg člena 90 lahko EK oblikuje tudi posebne predloge na osnovi drugih členov – za obravnavanje specifičnih problemov v zvezi z mobilnostjo in prometom v mestih lahko uporabi tudi člene, ki obravnavajo okoljsko politiko (člen 174 in 175) ali gospodarsko in družbeno povezanost (člen 158) (Komisija Evropskih skupnosti 2009b, 4–5).

V letu 2010 je svoje mnenje glede »Akcijskega načrta o mobilnosti v mestih« objavil še Odbor regij (OR). Podobno kot EP (Evropski parlament 2008, 13) se tudi OR zavzema za pogojevanje financiranja ukrepov na področju urbane mobilnosti z zavezami lokalnih oblasti k izpolnjevanjem vnaprej zahtevanih »protiuslug«⁷⁴ (Odbor regij 2010, 29). Obenem OR (2010, 31) trdi, da EK na tem področju deluje v partnerskem odnosu s subnacionalnimi oblastmi ter v skladu z načelom subsidiarnosti. OR je mnenja, da bi morala **EK spodbuditi države članice**, da postane sprejetje načrtov trajnostne mobilnosti **obvezno** za velika mesta (Odbor regij 2010, 34).

Junija 2010 je sprejel sklepe o akcijskem načrtu o mobilnosti v mestih še Svet EU (Svet EU 2010). Svet EU izpostavlja in priznava veliko uspešnost demonstracijskih, inovacijskih in raziskovalnih projektov EK, med katerimi je tudi pobuda CIVITAS. Svet EU spodbuja EK pri nadaljnjem delovanju za izboljšanje mobilnosti v mestih, pri tem pa naj se upošteva razlike med evropskimi mesti in načelo subsidiarnosti. Vendar pa Svet EU v dokumentu ne zahteva

⁷² Tu gre pravzaprav za upoštevanje »navodil« EP, ki je EK pozval k pripravi zbirke zavezujočih evropskih zakonskih določb s področja urbane mobilnosti (op. a.) (glej Evropski parlament 2009, 4).

⁷³ Oziroma v prečiščeni različici Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki jo Lizbonska pogodba vsebuje (op. a.).

⁷⁴ Natančneje bi morale biti po mnenju Odbora regij financiranje projektov mestnega prevoza z evropskimi sredstvi vezano na obstoj oz. sprejetje načrtov za trajnostno mobilnost v mestih ter sprejetje sporazumov o javno-zasebnem partnerstvu (Odbor regij 2010, 29).

oz. ne predlaga EK sprejetja kakršnih koli zavezujočih določil, smernic ali ukrepov (Svet EU 2010, 8–9).

V letu 2011 je EK začrtala novo strategijo razvoja prometne politike v EU v beli knjigi z naslovom »Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu« (Evropska komisija 2011). V dokumentu sta le dve strani namenjeni prometu v mestih, na teh pa so opisani konkretni cilji in ukrepi za njihovo doseg (Evropska komisija 2011, 8–9).

Preglednica 4.2: Postopek oblikovanja Zelene knjige za novo kulturo mobilnosti v mestih in akcijskega načrta o mobilnosti v mestih

Faza	Vrsta vpletenih igralcev	Časovno obdobje	Število prisotnih deležnikov
Priprave in posvetovanja	Zainteresirani deležniki, državljani, EK in druge institucije	Januar–junij 2007	/
		- Začetna posvetovalna konferenca z dne 31. januarja 2007	Približno 400 predstavnikov iz javnega in zasebnega sektorja
		- Prva tehnična delavnica z dne 31. januarja 2007	Približno 120 predstavnikov interesnih skupin (deležnikov), zainteresiranih za okolju prijazna in energetska učinkovita vozila
		- Druga tehnična delavnica z dne 6. marca 2007	Približno 120 strokovnjakov za področje transporta in predstavnikov interesnih skupin (deležnikov)
		- Tretja tehnična delavnica z dne 7. marca 2007 (Roman Jakič, svetnik MOL)	Približno 120 strokovnjakov za področje transporta in predstavnikov interesnih skupin (deležnikov)
		- Četrta tehnična delavnica z dne 16. maja 2007	80 strokovnjakov in predstavnikov interesnih skupin (deležnikov)
- Zaključna posvetovalna konferenca z dne 4. junija 2007 (Roman Jakič, svetnik MOL)	Približno 350 sodelujočih do ministrske ravni, predstavniki glavnih zainteresiranih strani		
Pisanje zelene knjige	EK	Junij–julij 2007	/
Sprejetje zelene knjige	EK	September 2007	
Posvetovanja glede zelene knjige in predlaganega akcijskega načrta	EK, druge institucije, zainteresirani deležniki in državljani	Zima 2007/08 ter pomlad 2008	Prisotnih približno 300 deležnikov
		- tehnična posvetovanja zainteresiranih deležnikov z dne 31. januarja 2008 na konferenci - organiziranje osmih tehničnih delavnic med 5. in 12. marcem 2008	
		- Konec roka za prejemanje pisnih prispevkov na Zeleno knjigo. Pisno posvetovanje je potekalo med 25. septembrom 2007 in 15. marcem 2008	Prejetih skupaj 431 pisnih prispevkov (sodelovanje predstavnikov ene slovenske lokalne oblasti in ene nevladne organizacije – Focus – društvo za sonaraven razvoj) ⁷⁵ .
Pisanje akcijskega načrta	EK	Poletje 2008–poletje 2009	/
Sprejetje akcijskega načrta	EK	September 2009	

Vir: povzeto po Commission of the European Communities 2007; ECORYS Nederland BV (2008); MVV Consulting - Tractebel Development Engineering (2007a; 2007b).

⁷⁵ Čprav je v dokumentu, ki ga je izdala ECORYS Nederland BV, nizozemska organizacija za analizo javnih politik, naveden en prispevek predstavnika lokalne oblasti iz Slovenije (CORYS Nederland BV 2008, 67), pa naj bi bila po poročanju organizacije to napaka in naj bi prispevek pripadal drugi državi. Po elektronski pošti sem namreč na organizacijo poslal poizvedbo o avtorjih prispevkov, kjer so mi zatrdili, da iz Slovenije izhaja zgolj en prispevek (op. a.).

Šimonovič (2011) trdi, da so predstavniki MOL sodelovali tako pri nastanku zelene knjige kot akcijskega načrta.

4.1.3 Javnapolitični slog EK

V tem podglavju bom preučil pristop EK k reševanju javnapolitičnega problema trajnostne mobilnosti v evropskih mestih ter njen odnos do državnih igralcev na nacionalni in lokalni ravni odločanja.

Pristop do javnapolitičnega problema je lahko določiti, saj problem že obstaja, EK pa ga želi rešiti. V pravzaprav vseh dokumentih, povezanih z urbano mobilnostjo, so navedeni negativni učinki, ki jih ustvarja problematika naraščajočega motoriziranega prometa v mestih (Commission of the European Communities 2001b, 85; Komisija Evropskih skupnosti 2006a, 14; 2006b, 3; 2007, 3; 2009a, 2; 2009b, 3; Evropska komisija 2011, 8–10). To pomeni, da EK to področje razpoznava za problem, ki mu je treba nameniti pozornost. Pomembno je tudi, da je EK problem zaznala že razmeroma zgodaj – leta 1990 (Commission of the European Communities 1990). Čeprav EK ubira reaktiven pristop k problemu, pa vendar prevzema pobudo za oblikovanje javnapolitičnih rešitev, saj vlade držav članic na tem področju po njenem mnenju storijo premalo.

Odnos EK do državnih igralcev na nacionalni in lokalni ravni odločanja se skozi proces oblikovanja javne politike spreminja. Kot sem že ugotovil, EK deklarira delovanje na področju javne politike trajnostne mobilnosti v mestih v skladu z načelom subsidiarnosti ter posledično priznava, da imajo pristojnosti za reševanje problema državni igralci na nacionalni, regionalni in lokalni ravni odločanja. Obenem EK deklarira javnapolitično sodelovanje kot neobvezujoče oziroma prostovoljno, ki temelji na »partnerskem odnosu«. Vendar pa v povzetku ocene učinka »Akcijskega načrta o mobilnosti v mestih« (2009b) EK kritizira pomanjkljivo delovanje držav članic. Zato je postalo skozi kronološki pregled dokumentov opazno, da EK nastopa vedno bolj vsiljivo in si v tem partnerskem odnosu privzema vodilno vlogo. Pri tem se EK sklicuje na pristojnosti EU, določene v Lizbonski pogodbi, ki ureja tudi skupno prometno politiko. EK prisvajanje vodilne vloge opravičuje in argumentira s trditvijo, da države članice ne morejo same na ustrezen način rešiti problemov na področju prometnih politik v mestih, kar je bilo ugotovljeno s t. i. preizkusom potrebnosti, hkrati pa izpostavlja, da pa je cilje mogoče učinkoviteje doseči na ravni EU, kar je EK

dokazala s t. i. preizkusom dodane vrednosti⁷⁶ (Komisija Evropskih skupnosti 2009b, 4). EK svojo vlogo opravičuje s pravico do ukrepanja na ravni EU na področju mobilnosti v mestih, ki izhaja iz obveznosti EK, da uresniči in zavaruje temeljne cilje pogodbe.

Lahko bi rekel, da je EK sprva sodelovala z nižjimi ravnmi oblasti⁷⁷ na principu konsenza. Kasneje je ugotovila, da imajo nižje ravni odločanja (ali vsaj nacionalna raven – države članice) »pomanjkanje motivacije« za implementacijo ukrepov na področju mobilnosti v mestih. Zato je spremenila svoj odnos do nižjih ravni odločanja iz konsenzualnega (posvetovalnega) v vsiljevalskega. S tem namigujem predvsem na sklicevanje na pravico ukrepanja na ravni EU na področju mobilnosti v mestih, ki izhaja iz obveznosti EK, da uresniči in zavaruje temeljne cilje pogodbe. S tem je pravzaprav delovanje na področju politike trajnostne mobilnosti v mestih v mnogoravenskem sistemu EU iz nehierarhične javnopolitične koordinacije, ki ni pravno obvezujoča in je brez vsiljenega izvrševanja, pomaknilo proti centraliziranemu oziroma hierarhičnemu odločanju, ki je pravno zavezujoče in se po potrebi vsili državam članicam (glej preglednico A.1 v prilogi A). To reinterpretacijo prostovoljnega javnopolitičnega sodelovanja v zavezujoče oblike sodelovanja pa (vsaj deklarativno) ne podpirajo EP, Svet EU in Odbor regij v svojih mnenjih o »Akcijskem načrtu za mobilnost v mestih«. Svet EU spodbuja EK pri nadaljnjem delovanju na področju politike trajnostne mobilnosti v mestih, vendar opozarja, da naj ta pri tem upošteva razlike med evropskimi mesti in načelom subsidiarnosti (Svet EU 2010, 8–9). Odbor regij je sicer mnenja, da je treba na tem javnopolitičnem področju nadaljevati in povečati dejavnost EK, vendar v skladu z načelom subsidiarnosti (Committee of the Regions 2008, 2–4). Le mnenje EP je bolj neposredno, saj so zapisali, da se zavzemajo za spoštovanje načela subsidiarnosti in pravice do samostojnega lokalnega načrtovanja, kar izključuje predpisujočo evropsko politiko (Evropski parlament 2010). Zanimivo je, da sem kljub temu v kronološkem pregledu dokumentov našel dokaze, da sta si tako EP kot EESO prizadevala za določeno stopnjo zavezujočih ukrepov (Evropski ekonomsko-socialni odbor 2008; Evropski parlament 2008; 2009). Tako so si mnenja in vrednote v dokumentih različnih institucij EU nasprotujoči (pogosto kar v istem dokumentu) – upoštevanje načela subsidiarnosti in raznolikosti EU na eni strani ter zavezujoči ukrepi z določenimi evropskimi standardi in vnaprejšnje

⁷⁶ V dokumentu EK (Komisija Evropskih skupnosti 2009b, 4) ne navaja, kakšni preizkusi potrebnosti in dodane vrednosti naj bi bili opravljeni, prav tako ni sklica na noben vir (op. a.).

⁷⁷ Pri tem imam v mislih nacionalno, regionalno in lokalno raven odločanja (op. a.).

strukturiranje paketov javnopolitičnih rešitev z namenom preprečevanja prevelike raznolikosti na drugi strani.

Sočasno je zanimiv tudi odnos EK do nedržavnih igralcev. Iz delovnega dokumenta službe EK z naslovom »Javna razprava v okviru priprav zelene knjige mobilnosti v mestih« (angl. *Public consultation in preparation for the Green Paper on urban mobility*) (Commission of the European Communities 2007) sem razbral, da so se delavnic v okviru priprave zelene knjige lahko udeležili le deležniki, ki jih je povabila EK (in jih pred tem prepoznala kot pomembne igralce). To nakazuje na selektivnost EK pri iskanju deležnikov v fazah oblikovanja dnevnega reda in oblikovanja javnopolitičnih rešitev.

V preučevanem javnopolitičnem fenomenu ima EK med vpletenimi igralci dominantno vlogo. Pravzaprav to ni ugotovitev, ker so podobno pri raziskovanju oblikovanja javnih politik na ravni EU ugotovili že drugi (na primer Bailer 2005; Rasmussen 2007; Martens 2008, Knep in Fink Hafner 2011, 104). Lahko zgolj potrdim, da EK z različnimi prednostmi, ki so bodisi institucionalne, organizacijske, intelektualne ali materialne narave (pravica do zakonodajne pobude, močan položaj nasproti državam članicam, veliko število izkušenih strokovnjakov z velikim potencialom znanja, trdna in vpeljana organizacijska struktura ter velika finančna sredstva) obvladuje nastalo javnopolitično omrežje.

4.2 ŠTUDIJA PRIMERA: CIVITAS ELAN

4.2.1 Pobuda CIVITAS

CE je eden od projektov v okviru programa CIVITAS Plus v okviru t. i. pobude CIVITAS – »*CIVITAS Initiative*«. V projektih pobude CIVITAS sodelujejo mesta držav članic in tretjih držav na prostovoljni bazi. Sodelovanje temelji na osnovi jasno določenih ciljev, ki temeljijo na načelu »Državljeni (meščani) v ospredju« (angl. *Putting the Citizen first*). Osredotočanje na participacijo meščanov je bilo ključno pri oblikovanju mnogih zastavljenih ukrepov. Pobuda CIVITAS je zaživela s zagonom programa CIVITAS I v letu 2002⁷⁸, ki mu je v letu 2005 sledil program CIVITAS II. Trenutni program CIVITAS Plus se je začel leta 2008 in bo trajal

⁷⁸ Pravzaprav je Evropska komisija pobudo CIVITAS ustanovila že oktobra leta 2000, programi pa so se začeli izvajati kasneje (Commission of the European Communities 2001b, 87).

do leta 2012 (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011c; CIVITAS 2011a; CIVITAS 2011b, 2; Pavarotti 2011).

Pobuda CIVITAS (kratica, izpeljana iz CIty-VITAlity-Sustainability Initiative) je pobuda Evropske komisije, ki poteka od leta 2002. Financira se v okvirnih raziskovalnih programih. Namenjena je demonstracijskim projektom v mestih, koordinira jo Generalni direktorat za energijo in promet. Njen cilj je testiranje inovativnih strategij v mestnem prometu, ki prispevajo k uresničevanju evropskih politik na področju prometa, učinkovite rabe energije in alternativnih virov v prometu ter varstva okolja. Demonstracijski projekti združuje ukrepe prometne politike in tehnologije (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a).

Temeljne značilnosti pobude CIVITAS so (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a; Pavarotti 2011):

1. projekte koordinirajo mesta in so namenjeni mestom,
2. mesta so v središču javno-zasebnega partnerstva,
3. politična podpora je nujni sestavni del izvajanja ukrepov, ki jih predvidevajo projekti,
4. mesta so »laboratorij« za pridobivanje in prenašanje izkušenj in vrednotenje zadanih ukrepov,
5. pobuda CIVITAS omogoča sodelujočim mestom, da si izmenjajo znanje o primerih dobrih praks in izkušnje iz faze izvajanja ukrepov na področju trajnostne mobilnosti v mestih,
6. sodelovanje v pobudi CIVITAS daje mestom priložnost, da pridobijo večjo podporo javnosti pri uvajanju sprememb na področju prometnih politik⁷⁹,
7. pobuda CIVITAS pomaga ustvariti kritično maso in trg za inovacije,
8. skozi leta obstoja je pobuda CIVITAS zagotovila sredstva za pomoč pri sprejemanju čistih prometnih politik v 58 evropskih mestih,
9. v CIVITAS forum omrežje (CIVITAS Forum Network) je vključenih več kot 180 evropskih mest, ki so podpisala izjavo, s katero se zavezujejo k izvajanju ambiciozne prometne politike,
10. EK je v sklopu pobude CIVITAS mestom v okviru treh programov (CIVITAS I, CIVITAS II in CIVITAS Plus) skupaj namenila 180 milijonov EUR.

⁷⁹ Pavarotti (2011) navaja, da se je več kot 80 % lokalnih odločevalcev, vključenih v CIVITAS Plus, odločilo za sodelovanje v programu na osnovi želje po doseganju večjega deleža javnosti.

Pobuda CIVITAS se osredotoča na osem področij⁸⁰, ki lahko izboljšajo urbano mobilnost in kakovost življenja v mestih (CIVITAS 2011c, 2; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2010, 3; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011b):

- alternativna goriva in čista, energetska učinkovita vozila,
- storitve kolektivnega prevoza in intermodalne povezave,
- upravljanje povpraševanja po prevoznih storitvah,
- vplivanje na vedenje udeležencev v prometu,
- varna in zanesljiva mobilnost za vse,
- inovativne storitve v prevozu,
- dostava blaga in
- uporaba telematike v prometu.

Širši cilj vseh projektov znotraj pobude CIVITAS je z znanjem skozi eksperimentalne in demonstracijske javne politike sooblikovati lokalne, nacionalne, evropske in globalne javnopolitične procese. Projekti znotraj pobude CIVITAS obravnavajo reševanje globalnih izzivov, kot so podnebne spremembe in odvisnost oskrbe z energijo. Javne politike oziroma izvajani ukrepi prispevajo k zmanjšanju odvisnosti od uvoza nafte v EU in pripomorejo k ustvarjanju čistejšega in prijetnejšega okolja (CIVITAS Initiative 2011; CIVITAS 2011a).

Doslej so bili objavljeni in izvajani trije razpisi oziroma programi pobude CIVITAS (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2010b, 11–12; Engels in drugi 2009, 2):

- **CIVITAS I** – projekti so se izvajali od leta 2002 do 2006, vključenih je bilo 19 mest v štiri demonstracijske projekte, financirane v okviru petega okvirnega programa za raziskave in tehnološki razvoj (OP5):
 - CIVITAS MIRACLES (Barcelona, Cork, Winchester, Rim);
 - CIVITAS TELLUS (Rotterdam, Berlin, Göteborg, Gdynia, Bukarešta);
 - CIVITAS VIVALDI (Bristol, Nantes, Bremen, Kaunas, Aalborg);
 - CIVITAS TRENDSETTER (Lille, Praga, Gradec, Stockholm, Pécs).

⁸⁰ Vsebinsko je zgoraj naštetih osem področij, skladnih z ukrepi, naštetimi v »Akcijem načrtu o mobilnosti v mestih«, kar je pravzaprav jasno, saj je slednji dokument nadrejen projektom v sklopu pobude CIVITAS. Pomeni sledenje akcijskemu načrtu in izvajanje začrtanih ukrepov poteka na prostovoljni bazi, kar velja tudi za pobudo CIVITAS (op. a.).

- **CIVITAS II** – projekti so se izvajali od leta 2005 do 2009, vključenih je bilo 17 mest v štiri demonstracijske projekte, financirane v okviru šestega okvirnega programa za raziskave in tehnološki razvoj (OP6):
 - CIVITAS SUCCESS (Preston, La Rochelle, Ploiesti);
 - CIVITAS CARAVEL (Genova, Kraków, Burgos, Stuttgart);
 - CIVITAS MOBILIS (Toulouse, Debrecen, Benetke, Odense, Ljubljana);
 - CIVITAS SMILE (Norwich, Suceava, Potenza, Malmö, Talin).
- **CIVITAS PLUS** – projekti so se izvajali od leta 2008 do 2012, vključenih je bilo 26 mest v pet demonstracijskih projektov, financiranih v okviru sedmega okvirnega programa za raziskave in razvoj (OP7):
 - CIVITAS ELAN (Ljubljana, Gent, Zagreb, Brno, Porto);
 - CIVITAS ARCHIMEDES (Aalborg, Brighton, Iasi, Monza, San Sebastian, Ústi nad Labem);
 - CIVITAS MIMOSA (Bologna, Funchal, Gdansk, Talin, Utrecht);
 - CIVITAS MODERN (Craiova, Brescia, Vitoria-Gasteiz, Coimbra, Ostrava);
 - CIVITAS RENAISSANCE (Perugia, Bath, Szczecinek, Gorna Orjahovitsa, Skopje).

EK je decembra 2011 napovedala, da bo nadaljevala s pobudo CIVITAS, ter odprla nov razpis za sodelovanje v programu CIVITAS PLUS II (European Commission 2011).

MOL je bila pred projektom CE vključena že v projekt CIVITAS MOBILIS v sklopu programa CIVITAS II, in sicer kot sledilno mesto. MOL je takrat izvajala tri ukrepe (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2010b, 12):

- testiranje uporabe čistejšega goriva (biodizla) na dveh mestnih potniških avtobusih,
- promoviranje trajnostne mobilnosti v Ljubljani s poudarkom na varnem kolesarjenju in
- vzpostavitev informacijskih točk in informiranje o alternativnih gorivih v Ljubljani.

Projekt CIVITAS MOBILIS se je zaključil 30. aprila 2009. Za Ljubljano je bil glavni rezultat sodelovanja, da je spoznala, kako vzpostavljanje trajnostne mobilnosti poteka v drugih mestih, razvila dobro sodelovanje med partnerji in z drugimi deležniki v Ljubljani ter si nabrala dovolj izkušenj pri vodenju tako kompleksnega evropskega projekta, da je lahko z veliko ambicioznejšimi cilji kandidirala in bila uspešna na tretjem razpisu (CIVITAS Plus).

Projekte v sklopu pobude CIVITAS vodi oziroma koordinira EK, natančneje MOVE. Podporna ukrepa PONTER in VANGUARD spremljata izvajanje ukrepov, zastavljenih v posameznem projektu programa CIVITAS PLUS, vrednotita vplive ukrepov in skrbita za širjenje dobrih praks v posameznem projektu in širše po celotnem programu CIVITAS PLUS. VANGUARD⁸¹ je podporni ukrep (angl. *support action*), ki je namenjen koordinaciji in širjenju dobrih praks. Skrbi za stroškovno učinkovite načine pri razširjanju znanja, izkušenj in dobrih praks po programu in usklajuje izobraževanje in usposabljanje izvajalcev projektov. Deluje tudi kot vezni člen med posameznimi projekti. CIVITAS VANGUARD koordinira REC⁸² v sodelovanju s partnerji⁸³ (Engels in drugi 2009, 6–7).

POINTER je podporni ukrep (angl. *support action*), odgovoren za spremljanje izvajanja zastavljenih ukrepov ter vrednotenje vplivov in procesno vrednotenje. POINTER je koordiniran s strani TNO – Nizozemske organizacije za uporabne znanstvene raziskave⁸⁴.

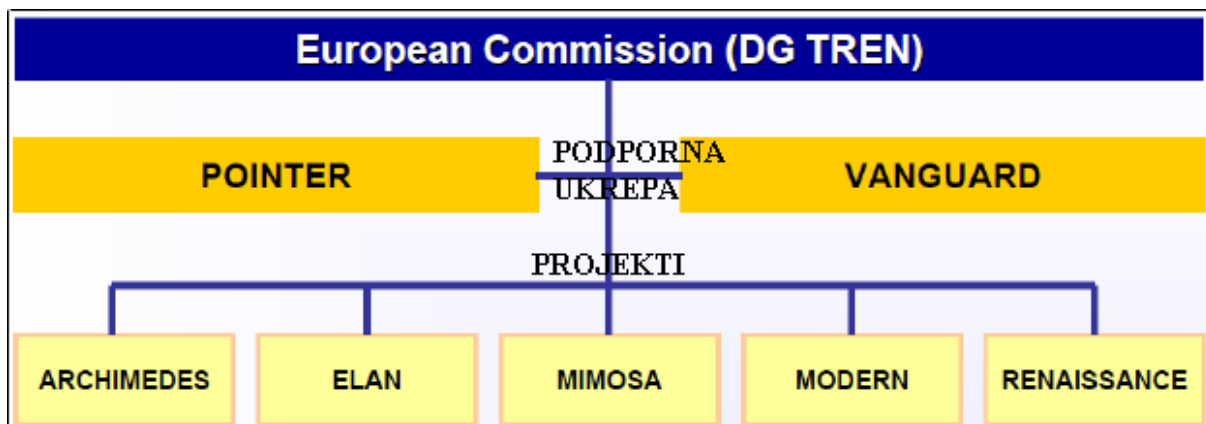
⁸¹ VANGUARD je angleška kratica za »pospeševanje trajnostnega mestnega prometa v razširjeni Evropi skozi CIVITAS« (angl. *Advancing Sustainable Urban Transport in an Enlarged Europe through CIVITAS*) (Engels in drugi 2009, 6).

⁸² Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo (angl. *The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe – REC*) s sedežem v Budimpešti je neodvisna, neprofitna mednarodna organizacija, ki podpira in spodbuja procese varstva okolja, varstva narave in trajnostnega razvoja. Vzpostavljeno ima mrežo podružničnih pisarn v 16 državah regije, tudi v Sloveniji. Poslanstvo REC-a je podpora reševanju okoljskih in naravovarstvenih problemov, sodelovanju med različnimi skupinami na regionalni, državni in na mednarodni ravni, vzpostavljanju prostega pretoka informacij ter spodbujanju soudeležbe javnosti v procesih oblikovanja in sprejemanja odločitev. Glavne usmeritve REC-a so: krepitev institucij za trajnostni razvoj, usposabljanje deležnikov in krepitev partnerstev, trajnostno upravljanje z naravnimi viri ter vključevanje okoljske dimenzije v druge sektorje (Marega in drugi 2011).

⁸³ Partnerji so: EUROCITIES (mreža večjih evropskih mest), Mobiel 21 (flamsko gibanje za trajnostno mobilnost), POLIS (mreža evropskih mest in regij, ki sodelujejo pri razvoju inovativne tehnologije in politike za lokalni prevoz), ICLEI (mednarodno združenje lokalnih oblasti ter nacionalnih, regionalnih in lokalnih vladnih organizacij, ki so prizadevajo za trajnostni razvoj), Senter Novem (agencija nizozemskega ministrstva za gospodarstvo, zadolžena za boljšo implementacijo vladnih politik na področju tehnologije, energetike, varovanja okolja idr.), FGM-AMOR (avstrijska nevladna neprofitna organizacija, ki opravlja raziskave s področja mobilnosti) in MOSTRA (belgijska komunikacijska agencija) (Engels in drugi 2009, 7).

⁸⁴ TNO – Netherlands Organisation for Applied Scientific Research je neodvisna raziskovalna organizacija, katere strokovno znanje in raziskave pomembno prispevajo h konkurenčnosti podjetij in organizacij (TNO – Netherlands Organisation for Applied Scientific Research 2012). Pravzaprav gre za *think-tank* oziroma za organizacijo za analizo javnih politik (op. a.).

Slika 4.1: Struktura vodenja in izvajanja programa CIVITAS PLUS



Vir: Engels in drugi (2009, 9).

Poleg zgoraj navedenih teles oziroma institucij, ki sodelujejo v pobudi CIVITAS, pa je treba izpostaviti še Politično-svetovalni odbor (PAC)⁸⁵, ki je sestavljen iz politikov iz lokalne veje oblasti oziroma mestnih oblasti sodelujočih mest v projektih. Naloge odbora so opredeljevanje prednostnih nalog v sklopu pobude, poudarjanje prednosti in pomanjkljivosti posameznih javnopolitičnih rešitev, opredeljevanje političnega pomena ciljev in dosežkov v projektih pobude CIVITAS, zagotavljanje javnopolitičnih priporočil in opredeljevanje ustreznih tem za politiko mestnega prometa. Rezultati dela PAC so kratke izjave, ki prispevajo k strateški usmeritvi pobude CIVITAS. Izjave so namenjene odločevalcem na vseh ravneh odločanja, industriji, prevoznikom in drugim zainteresiranim deležnikom. Člani PAC so izbrani s posebnim postopkom⁸⁶. Od septembra 2009 je predsednik odbora PAC poslanec trenutnega sklica državnega zbora in svetnik MOL, Roman Jakič (CIVITAS 2011d).

4.2.2 CIVITAS ELAN

Projekt CE se je izvajal v sklopu programa CIVITAS Plus⁸⁷. Šlo je za sodelovanja med petimi evropskimi mesti: Ljubljano, Gentom (Belgija), Zagrebom (Hrvaška), Brnom (Češka) in

⁸⁵ PAC – The Political Advisory Committee (CIVITAS 2011d).

⁸⁶ Za članstvo v PAC lahko zaprosijo politiki iz lokalne veje oblasti, ki svojo funkcijo opravljajo v enem izmed sodelujočih mest v pobudi CIVITAS. Člani delujejo kot posamezniki in ne delujejo kot predstavniki lokalne oblasti. Služijo lahko največ tri mandate po dve leti. Razpis se ponavlja vsaki dve leti. Člane PAC v končni fazi imenuje in potrjuje Evropska komisija glede na kriterij reprezentativnosti vključenih mest, izkušenj in zaslug kandidatov za članstvo (CIVITAS 2011d).

⁸⁷ Cilj CIVITAS Plus je testiranje in povečanje razumevanja okvira delovanja in procesov, ki bodo uspešno uvedle integrirane in inovativne strategije za čist in trajnostni mestni promet. Te strategije se osredotočajo na potrebe po energetsko varčnem in učinkovitem prometu, novih prometnih politikah v urbanih območjih, uvajanju alternativnih goriv in oblik transporta ter potrebe po varovanju okolja. Evropska komisija je v program CIVITAS Plus, znotraj katerega se izvajajo poleg projekta CIVITAS ELAN še štirje drugi, investirala 80 milijonov EUR (Pavarotti, 2011).

Portom (Portugalska). MOL je delovala v projektu CE kot vodilno mesto in koordinator projekta, partnerji v projektu pa so bili Gent in Zagreb (vodilni mesti) ter Brno in Porto kot sledilni mesti. Projekt CE je obravnaval teme, ki so posebnega pomena za srednje- in vzhodnoevropska mesta. Ta se namreč soočajo s specifični izzivi, kot so hitra motorizacija prometa, težave z zmogljivostjo JPP, težave z obnovo infrastrukture in hitro spreminjajoče se podobe mesta. CE je poudarjal in pospeševal dvosmerni učni proces, ki je potekal s pomočjo tehničnih delavnic, usposabljanj in tehničnimi obiski samega kraja inovacije oziroma izvajanja določene politike oziroma ukrepa (CIVITAS 2011a; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a).

Skupni proračun projekta CE je znašal 29.185.139.46 EUR, pri čemer je bil prispevek EK 17.841.239,01 EUR, medtem ko so celotni stroški investicije za partnerje znašali 120 milijonov evrov. Slovenskim partnerjem pripada 5,5 milijonov evrov (CIVITAS 2011b).

MOL je imela devet lokalnih partnerjev⁸⁸, Gent, Porto in Zagreb so imeli vsak po šest partnerjev, Brno pa enega lokalnega partnerja. Druga partnerja oziroma svetovalni službi sta bili še Rupprecht Consult – Forschung & Beratung GmbH in FGM AMOR – Austrian mobility research (CIVITAS 2011b, 2; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a).

Glavni cilj projekta CIVITAS ELAN je razvoj bolj trajnostno usmerjenega, čistejšega in energetske učinkovitega prometa v petih mestih. Projekt namenja veliko pozornost razvoju javnega prometa, kolesarjenju in hoji, alternativnim virom energije in uporabi informacijske tehnologije v prometu, dostopnosti za vse s t. i. mehkim ukrepom in temelji na vključevanju javnosti v načrtovanje mobilnosti. Njegov namen je prispevati tudi k spremembi potovalnih navad (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2010, 4).

Vendar pa projekt CE ni predstavljal rešitve vseh prometnih težav v sodelujočih petih mestih, pač pa pomemben premik k trajnostni mobilnosti (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2010, 4).

Za vsako od osmih področij, ki lahko izboljšajo urbano mobilnost in kakovost življenja v mestih v pobudi CIVITAS⁸⁹, so bili v okviru projekta CE določeni glavni skupni cilji, mesta

⁸⁸ Poleg MOL je v projektu sodelovalo še devet partnerjev: Telargo, d. o. o., Ljubljanski potniški promet, d. o. o. (LPP), Slovenske železnice, d. o. o., Inštitut Jožefa Stefana, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Prometni inštitut Ljubljana, d. o. o., Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo (REC), Kmetijski inštitut Slovenije in Urbanistični inštitut RS (CIVITAS ELAN – Slovenija 2010, 8).

⁸⁹ Projektni konzorcij CIVITAS naj bi bil po podatkih evropskega portala CIVITAS Initiative (CIVITAS 2011a) zelo izkušen, saj so bili nekateri partnerji projekta prisotni že pri projektu CIVITAS I in CIVITAS II (CIVITAS

pa so razvila programe s skupaj 68 ukrepi⁹⁰ (vendar pa so mesta realizirala le tiste ukrepe, ki vplivajo na njihove zastavljene cilje, torej tiste ukrepe, ki si jih mesta zastavijo sama).

Preglednica 4.3: Ukrepi, zastavljeni v projektu CIVITAS ELAN

Javnapolitična področja pobude CIVITAS	Število ukrepov v projektu CIVITAS ELAN v vseh petih sodelujočih mestih
Alternativna goriva in čista, energetska učinkovita vozila	15
Storitve kolektivnega prevoza in intermodalne povezave	10
Upravljanje povpraševanja po prevoznih storitvah	5
Vplivanje na vedenje udeležencev v prometu	14
Varna in zanesljiva mobilnost za vse	8
Inovativne storitve v prevozu	4
Dostava blaga	4
Uporaba telematike v prometu	8
SKUPAJ	68

Vir: Povzeto po CIVITAS (2011b).

Poleg teh so se v vseh sodelujočih mestih v projektu CIVITAS ELAN izvajali naslednji skupni ukrepi⁹¹ (CIVITAS Initiative 2011; CIVITAS 2011a; CIVITAS 2011b, 2):

- racionalizacija/menedžment porabe energije vozil JPP (pod vodstvom mesta Gent);
- participatorno intermodalno načrtovanje infrastrukture (pod vodstvom mesta Brno);
- celovite strategije za varnost in zaščito udeležencev v prometu (pod vodstvom mesta Zagreb);
- razvoj integrirane politike tovornega prometa/dostave v središče mesta (pod vodstvom mesta Ljubljane).

Ti skupni ukrepi se osredotočajo na oblikovanje skupne strategije, izmenjavo znanja in izkušenj (dobrih praks) ter vzpostavitev skupnih orodij (kot so skupna zelena naročila, orodja za upravljanje z energijo in okrogle mize s tematiko mestnega tovornega/dostavnega

ELAN je del širšega projekta CIVITAS PLUS, ki je tretji večji val projektov CIVITAS). Konzorcij je razvil zelo integriran delovni načrt s skupnimi ukrepi in vrsto drugih dogovorov o sodelovanju in izmenjavi dobrih praks (CIVITAS 2011a).

⁹⁰ Podatki na evropski spletni strani pobude CIVITAS navajajo 68 zadanih ukrepov (CIVITAS Initiative 2011a; CIVITAS 2011b), medtem ko slovenski spletni portal CIVITAS ELAN navaja 67 zadanih ukrepov (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2010, 5; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011d) (op. a.).

⁹¹ Zanimivo je, da slovenski portal CIVITAS ELAN navaja nekoliko drugačne skupne cilje (morda se v mojem prevodu izgubi prvoten pomen, op. a.): 1) ozelenitev voznih parkov mestnih uprav, 2) vključevanje meščank in meščanov, 3) izboljšanje prometne varnosti ter 4) upravljanje dostave blaga (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011d).

prometa). Pomembna ideja CIVITAS je predvsem skupno javno naročilo nabave čistih vozil za potrebe JPP (predvsem gre za hibridne avtobuse) z namenom vzpostavitve »kritične mase«, ki ima dovolj močan položaj nasproti dobaviteljem in proizvajalcem, da lahko doseže nizke cene, saj so okolju prijazna/čista prevozna sredstva tržna niša in se jih temu primerno zagotavlja/proizvaja le v majhnem številu, da se doseže visoka prodajna cena (CIVITAS Initiative 2011).

Cilji in ukrepi projekta CE temeljijo ali pa so pravzaprav že navedeni v »Akcijem načrtu o mobilnosti v mestih«, ki ga je pripravila EK in je rezultat »Zelene knjige za novo kulturo mobilnosti v mestih« (Komisija Evropskih skupnosti 2009a, 4–11). Zato lahko trdim, da se vsebina zelene knjige prenaša v program CIVITAS in njegove projekte.

EK je mnenja, da se partnerji v projektu CE zavedajo, da je treba uporabljati k državljanom usmerjen pristop. Eden glavnih vrednotnih ciljev projektov CIVITAS je dvig stopnje odgovornosti državljanov za reševanje problemov mobilnosti in uvajanje primernih rešitev (ki vplivajo na vedenje ljudi in njihove življenjske navade/življenjski stil). »Če si odločevalci resnično želijo vključiti potrebe in želje ljudi v javnopolitični proces, je to mogoče le prek posvetov s širšo javnostjo in z dialogom z državljani – z veliko boljšimi načini, kot so bili praksa v Evropi doslej,« so zapisali na evropskem spletnem portalu CIVITAS (CIVITAS Initiative 2011; CIVITAS 2011a). Projekt CE se je loteval reševanja tega vprašanja z inovativno eksperimentalno vladavino (inkluzivno oziroma vključujočo vladavino oziroma angl. *inclusive governance*) na področju načrtovanja prevoza, implementaciji, vzajemnem nadzoru in evalvaciji. V mnogih primerih so bili k sodelovanju spodbujani tudi prebivalci, ki naj bi s tem lahko neposredno vplivali na odločitve o trajnostni mobilnosti v mestih (CIVITAS Initiative 2011; CIVITAS 2011a; Kos 2012, 15–27).

V skladu s načelom vključujoče vladavine so odločevalci iz sodelujočih mest v sodelovanju s predstavniki iz EK in z zainteresiranimi deležniki pripravili »Strategijo za sodelovanje (oziroma participacijo) državljanov«⁹² v sklopu projekta CE (CIVITAS Initiative 2011).

⁹² Angl.: *overall Strategy for citizens' engagement* (CIVITAS Initiative 2011). Sicer pa naj bi strategija opredeljevala glavne cilje, igralce, načela, standarde in kazalnike za uspešno sodelovanje javnosti in še posebej metodologijo dela za celoten proces. Strategija nadalje predstavlja podlago za razvoj akcijskih načrtov za spodbujanje državljanske udeležbe pri projektu CIVITAS ELAN s strani sodelujočih mest. Ukrepi na področju transportnih politik naj bi se prepletali z metodami vključujoče vladavine (angl. *inclusive governance methods*). Uporabljeni minimalni standardi naj bi bili vsaj: primerno obveščanje državljanov, odpiranje posvetovalnih procesov in upoštevanje pripomb in predlogov državljanov. Akcijski načrti za spodbujanje državljanske udeležbe

Načelo osredotočenosti na prebivalce je bilo vključeno tudi v oblikovanje 68 zastavljenih ukrepov v projektu CE. To pomeni, da so se v sklopu projekta odvijali namenski participatorni in posvetovalni procesi, ki so prednostno obravnavali potrebe in pričakovanja državljanov. V projektu CE so bili partnerji tudi nevladne organizacije in organizacije prebivalcev mest, ki so nekatere ukrepe izvajale kar same. Poleg spodbujanja sodelovanja zainteresirane javnosti v politikah trajnostne mobilnosti v mestih pa je bil namen projekta CE tudi opozarjanje in prepričevanje prebivalcev, da so čiste oblike prometa v mestih v njihovem interesu. Zato je bil namen projekta CE tudi mobilizacija ljudi v fizičnih, političnih in družbenih pogojih (CIVITAS 2011a; Kos 2012, 15–27).

4.2.3 CIVITAS ELAN v Mestni občini Ljubljana

Od skupaj 68 zastavljenih ukrepov se je v MOL med leti 2008 in 2012 načrtovalo 16 ukrepov⁹³. Ukrepi so navedeni v preglednici C.1 v prilogi C.

Kot so napisali na slovenskem spletnem portalu projekta CE, je temeljno vodilo projekta želja po vključevanju meščanov v oblikovanje skupne vizije mobilnosti v Ljubljani. Lokalni izvajalci projekta si želijo zagotoviti »/.../ vključenost, vidnost in upoštevanje mnenj ter pričakovanj meščanov in tistih, ki prihajajo v Ljubljano iz drugih krajev« (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011c). Poleg tega so se zavezali, da bodo javnost sproti obveščali o načrtih, ukrepih in rezultatih projekta, zainteresirane pa tudi povabili k sodelovanju ter upoštevali njihova mnenja in predloge⁹⁴ (prav tam).

Hrbtenico projektnih aktivnosti v Ljubljani predstavlja uvajanje meščanom in okolju prijaznega, hitrega ter zanesljivega in varnega javnega prometa na koridorju, ki so ga poimenovali »Zmajev rep«. Med najpomembnejše spremembe, ki jih v koridor prinaša CE, sodijo uvajanje novih rumenih pasov za JPP, tehnološko naprednejše avtobuse Ljubljanskega

pri projektu naj bi bili v vseh sodelujočih mestih odvisni od tipov ukrepov v posameznem mestu in od stopnje participativne demokracije v praksi. Izvajalo se bo inovativno in učinkovito eksperimentiranje s participatornimi procesi, povezanimi z ukrepi na področju politike transporta. Cilj je vzpostavitev lokalne trajnostne platforme mobilnosti, ki naj bi delovala kot orodje za ustvarjalni dialog o načrtovanju in izvajanju ukrepov, povezanih z mobilnostjo (CIVITAS Initiative 2011). Rad bi opozoril, da omenjene strategije na svetovnem spletu nisem našel (op. a.).

⁹³ Zanimivo je, da tako na slovenskem spletnem portalu CIVITAS ELAN – Ljubljana (2011d) kot tudi v brošuri »Za čistejši in boljši promet: 2008–2012« (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2010, 5-7), izvajalci projekta navajajo 16 ukrepov, ki naj bi se izvajali v MOL, vendar jih v obeh primerih opisujejo zgolj 15 (op. a.)

⁹⁴ Za pobude, mnenja in predloge je na slovenskem spletnem portalu CIVITAS ELAN (<http://www.civitasljubljan.si/>) na voljo e-poštni naslov in aplikacije, ki omogočajo pošiljanje kar preko spletne strani. Poleg tega je na spletni strani mogoče rešiti tudi anketo z naslovom »Vprašalnik o mobilnostnih navadah s poudarkom na kolesarjenju« (<http://www.civitasljubljan.si/?mod=vprasadnik>) (op. a.).

potniškega prometa ter hibridna vozila mestne uprave in javnih podjetij. Prav tako je bil namen mestnih oblasti izboljšati prometne pogoje za kolesarje in pešce, saj želijo več kolesarjev na varnih stezah. Vzpostaviti so želeli tudi varnejše poti v šole in omejitve hitrosti v središču mesta, boljšo pretočnost javnega prometa in varnost potnikov ter izboljšati ponudbo informacij o javnem mestnem prometu, predvsem s pomočjo prikazovalnikov prihodov avtobusov na postajališčih (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011c).

4.2.4 Institucionalne značilnosti projekta CIVITAS ELAN

Po primerjavi značilnosti in lastnosti odprte metode koordinacije, kot jo navaja Lizbonska strategija (Lisbon European Council 2000) z dejanskimi značilnostmi delovanja, vodenja in pravil igre v projektu CE, ugotavljam, da slednji vsebuje vse osnovne značilnosti razen »vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednot« oziroma (angl. *benchmarking*) in rangiranja⁹⁵ sodelujočih mest. Opis dejanskih lastnosti projekta CE je v preglednici 4.3.

⁹⁵ Angl.: *naming and shaming*.

Preglednica 4.4: Primerjava značilnosti odprte metode koordinacije z značilnostmi projekta CIVITAS ELAN

Lastnosti idealnega tipa OMK⁹⁶	CIVITAS ELAN
Oblikovanje skupnih usmeritev javne politike (angl. <i>guidelines</i>)	DA. Jasno določeni skupni cilji – predvsem vključenost/participacija državljanov oz. meščanov (angl. <i>puting the Citizen first</i>) na vrednotni ravni. V praksi pa 4 skupni cilji: - racionalizacija/menedžment porabe energije vozil JPP; - participatorno intermodalno načrtovanje infrastrukture; - celovite strategije za varnost in zaščito udeležencev v prometu; - razvoj integrirane politike tovornega prometa/dostave v središče mesta. Namen skupnih ciljev je varovanje okolja, varovanje udeležencev v prometu, izboljšanje kakovosti bivanja v mestih, povečanje energetske učinkovitosti, iskanje in uvajanje alternativnih virov energentov za potrebe javnega prevoza, izboljšanje mobilnosti, izboljšanje življenja/zdravja meščanov, širjenje ozaveščenosti o problematiki onesnaževanja z izpustnimi plini motornih vozil idr.
Oblikovanje rokov za doseganje ciljev EU (kratko-, srednje- in dolgoročnih)	DA Rok za doseganje zastavljenih ciljev je do konca projekta, tj. leta 2012.
Vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov in ciljnih vrednot (angl. <i>benchmarking</i>)	NE Merske lestvice in rangiranje niso prisotni. Opisani so zgolj minimalni kriteriji pri projektu: ustrezno informiranje državljanov, organizirana posvetovanja z zainteresirano javnostjo, upoštevanje pripomb in predlogov državljanov/meščanov. Pravzaprav si mesta sama zastavijo ukrepe in ne izvajajo vsa enakih ukrepov, kar onemogoča primerjavo (iz intervjuja).
Prenos usmeritev EU v nacionalne in regionalne politike	DA Prisotno je načelo partnerstva na lokalni ravni – eno od temeljnih načel evropske kohezijske politike. Pravzaprav pa se celotni ukrepi in pravzaprav dnevni red politike trajnostne mobilnosti v mestih dogaja na ravni EU: Bela knjiga o prometu (2011), Zelena knjiga za novo kulturo mobilnosti v mestih (2007), Akcijski načrt o mobilnosti v mestih (2009) in nato prenaša na nižje ravni odločanja.
Periodični monitoring in evalvacija ukrepov oz. javne politike ter izmenjava izkušenj (medsebojni učni proces)	DA Opisani so: oblikovanje skupne strategije, izmenjava znanja in izkušenj (dobrih praks) ter vzpostavitev skupnih orodij (kot so skupna zelena naročila, orodja za upravljanje z energijo in okrogle mize s tematiko mestnega tovornega/dostavnega prometa).
Uporaba decentraliziranega pristopa (v skladu z načelom subsidiarnosti)	DA Mesta so si cilje in temu primerne ukrepe zadala sama. V projekt niso vključene oblasti na nacionalnem nivoju (le nekateri partnerji so državne institucije: Urbanistični inštitut RS, Kmetijski inštitut RS).
Aktivna udeležba EU, držav članic (raven oblasti na nacionalni ravni, vlada), regionalne in lokalne ravni oblasti, socialnih partnerjev in civilne družbe v različnih vrstah partnerstva	DA Udeležba EK oziroma MOVE, ki koordinira iniciativo CIVITAS, lokalne ravni oblasti (mesta) v sodelovanju z meščani oziroma zainteresirano javnostjo, nevladnimi organizacijami (Regionalni center za Srednjo in Vzhodno Evropo), državnimi institucijami (Urbanistični inštitut RS, Kmetijski inštitut RS), visokošolskim zavodom (Fakulteta za družbene vede UL) ter javnimi in zasebnimi podjetji.
Metoda z gledovanja najboljših praks (angl. <i>benchmarking best practices</i>), ki je prepuščena EK v sodelovanju s soc. partnerji, podjetji in NGO	DA EK oziroma MOVE je to vlogo prepustil dvema podpornima ukrepoma: CIVITAS VANGUARD in CIVITAS POINTER. POINTER je podporni ukrep, odgovoren za spremljanje izvajanja zastavljenih ukrepov ter vrednotenje vplivov in procesno vrednotenje. POINTER je koordiniran s strani TNO – Nizozemske organizacije za uporabne znanstvene raziskave – organizacijo za analizo javnih politik (<i>think-thank</i>). VANGUARD je podporni ukrep, ki je namenjen koordinaciji in širjenju dobrih praks. Skrbi za stroškovno učinkovite načine pri razširjanju znanja, izkušenj in dobrih praks po programu in usklajuje izobraževanje in usposabljanje izvajalcev projektov. Deluje tudi kot vezni člen med posameznimi projekti. CIVITAS VANGUARD koordinira REC v sodelovanju z partnerji.

Vir: Povzeto po Borrás in Jacobsson (2004, 188–189); CIVITAS Initiative (2011); CIVITAS (2011a); CIVITAS (2011b, 2) Lisbon European Council (2000); Engels in drugi (2009); Kastelic in drugi (2010a); Kastelic in drugi (2010b).

⁹⁶ Lastnosti kot jih navaja Lizbonska strategija (Lisbon European Council 2000).

Projekti v sklopu pobude imajo vseeno nekaj institucionalnih specifik, ki jih je treba navesti:

1. V procesu vladanja, odločanja oziroma izvajanja ukrepov je skoraj povsem izločena nacionalna oblast (na primeru projekta CE v MOL delujejo zgolj tri institucije z državne ravni⁹⁷ – Urbanistični inštitut RS, Kmetijski inštitut RS in Ministrstvo za zunanje zadeve RS⁹⁸). Osnovna enota, ki sodeluje v procesu javnopolitične koordinacije torej ni država (nacionalna raven), ampak mesto (lokalna raven). V projektu sodelujejo tudi mesta držav kandidatk. Podobno le na ravni držav »dovoljuje« oziroma opisuje tudi »Bela knjiga o vladanju« (Commission of the European Communities 2001a).
2. Projekti CE ne vsebujejo akcijskih načrtov, vendar je to še ena lastnost, ki po opisu »Bele knjige o vladanju« ni nujna, saj se izvaja zgolj 'včasih' (Commission of the European Communities 2001a). Je pa MOL sočasno s sodelovanjem v projektu CE in na osnovi »Zelene knjige za novo kulturo mobilnosti v mestih« in »Akcijskega načrta o mobilnosti v mestih« izdala »Predlog prometne politike MOL« (Mestna občina Ljubljana 2011, 14).
3. Po kategorizaciji razlik med odprto metodo koordinacije in tradicionalno mehko zakonodajo EU, kot jih navajata Borrás in Jacobsson (2004, 188–189), je treba poudariti, da CE ne vsebuje političnega nadzora (angl. *monitoring*) na najvišji ravni, pač pa le upravni nadzor nad doseganjem zastavljenih ukrepov in ciljev. To je edina kategorija, ki je CE ne izpolnjuje po njuni (Borrás in Jacobsson 2004, 188) opredelitvi značilnosti odprte metode koordinacije. Ostale značilnosti, ki obstajajo v projektu CE, so:
 - a. Dominantno vlogo v procesu javnopolitične koordinacije ima EK, ki dodeljuje sredstva in odobri projekte.
 - b. Postopki in procesi v samem projektu so jasni in se ponavljajo, poleg tega so cilji naravnani na sistematično povezovanje različnih javnopolitičnih področij

⁹⁷ Pri čemer sta dve instituciji javna zavoda (op. a.).

⁹⁸ Ministrstvo za zunanje zadeve RS je v sodelovanju z Urbanističnim inštitutom RS v sklopu projekta CIVITAS ELAN izdelalo svoj mobilnostni načrt. Mobilnostni načrt kot sodoben način obvladovanja prometnega povpraševanja je v Sloveniji novost, vendar ima na osnovi izkušenj v Zahodni Evropi in ZDA vrsto pozitivnih učinkov na prometno učinkovitost posameznega podjetja ali ustanove kot tudi na delovanje mestnega prometnega sistema. Koncept upravljanja prometnega povpraševanja namesto nenehnega iskanja rešitev za zadostitev povpraševanja osebnih avtomobilov aktivno razvija in spodbuja odgovorno rabo slednjega ter večjo uporabo t. i. alternativnih oblik prevoz. To so predvsem javni promet, kolesarjenje in hoja. Koncept temelji na mehkih ukrepih, kot so obveščanje, izobraževanje in organizacija storitev znotraj obstoječih zmogljivosti infrastrukture. Mehki ukrepi praviloma niso finančno zahtevni, a imajo ugodno razmerje med koristmi in stroški (Ministrstvo za zunanje zadeve 2012).

(trajnostna mobilnost, varovanje okolja, informiranje javnosti, spodbujanje participacije, energetska politika idr).

- c. Ukrepi, zastavljeni na lokalni ravni (v sklopu CIVITAS in tudi Predloga prometne politike MOL), se navezujejo na ukrepe, določene na evropski ravni (zelena knjiga in akcijski načrt).
- d. Participacija akterjev iz civilne družbe je zaželena in neprestano tudi promovirana, saj projekti CIVITAS temeljijo na inkluzivni oziroma vključujoči vladavini (organizacija delavnic, seminarjev, srečanj in javnomnenjskih raziskav).
- e. Prisotna je želja po izboljšanju procesa učenja in izmenjave dobrih praks, za katero v sklopu pobude CIVITAS skrbi predvsem podporni ukrep VANGUARD.

5 ZAKLJUČEK

Predpostavko, da preučujem eksperiment EK, na kateri sem zasnoval hipotezo pričujočega magistrskega dela, lahko potrdim. Raziskovalni in demonstracijski projekti pobude CIVITAS so eksperimentalne narave, kar je EK večkrat zatrdila tudi v svojih dokumentih (Commission of the European Communities 2001b, 87; Komisija Evropskih skupnosti 2006a, 14; Komisija Evropskih skupnosti, 2007, 21; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a; CIVITAS Initiative 2011; CIVITAS 2011a; Trček 2012, 329).

CIVITAS predstavlja t. i. poskus, o katerem govorita Knep in Fink Hafner (2011, 87), pri katerem se je (oziroma se še bo) preoblikovala EU. Predvsem ciljам na pojav eksperimentalnih oblik vladavine, ki sovpadajo z idealno tipsko obliko vladavine na ravni EU – javnopolitičnim sodelovanjem in usklajevanjem.

Zakaj lahko v preučevanem fenomenu, tako v širšem smislu – pri javnopolitičnem usklajevanju politike trajnostne mobilnosti v mestih na ravni EU kot tudi v ožjem smislu – v sklopu projekta CE, govorimo o eksperimentalni obliki vladavine? Kot pravita Knep in Fink Hafner (2011, 81) eksperimentalne oblike vladavine vsebujejo nove mehanizme, ki temeljijo na javnopolitičnem učenju in dopuščajo prilagajanje rešitev in uporabljenih javnopolitičnih instrumentov različnim okoljem, v katerih se nadnacionalno določene politike izvajajo. Že ta lastnost sama je prisotna tako v javni politiki trajnostne mobilnosti v mestih na evropski ravni (Komisija Evropskih skupnosti 2007; 2009a; 2009b) kot tudi v projektu CE (CIVITAS 2011a; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a; Pavarotti 2011; Šimonovič 2011). Morda je tu na mestu, da še enkrat dodam, da se vsebina javne politike, izhajajoče iz zelene knjige in posledično akcijskega načrta prenaša v program CIVITAS in njegove projekte. Skratka, v projektu CE je mogoče najti večino⁹⁹ lastnosti idealnega tipa OMK (glej preglednico 4.3). Naj opomnim, da Knep in Fink Hafner (2011, 24 in 81) ugotavljata, da se pojem eksperimentalna vladavina pogosto nanaša na uporabo OMK. Pomemben je še dejavnik prostovoljnega sodelovanja, ki je ena izmed ključnih lastnosti eksperimentalnih oblik vladavine (Knep in Fink Hafner 2011, 24). Tako javna politika trajnostne mobilnosti v mestih na ravni EU kot tudi projekti pobude

⁹⁹ Manjka zgolj »vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednot«, s katerimi se meri učinkovitost posameznega izvajalca javne politike (lokalne oziroma mestne oblasti). Ta lastnost je namenjena rangiranju izvajalcev javne politike po učinkovitosti ter kasnejšemu t. i. *naming and shaming*-u (op. a.).

CIVITAS temeljijo na prostovoljnem sodelovanju (Komisija Evropskih skupnosti 2007; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a; CIVITAS 2011a).

Tako Knep in Fink Hafner (2011, 24) kot tudi Sabel in Zeitlin (2008, 275) so mnenja, da so eksperimentalne oblike komplementarne mnogoravnski vladavini EU (vsaj na nekaterih javnopolitičnih področjih). Eksperimentalno obliko vladavine na preučevanem primeru¹⁰⁰ bi torej lahko opisal kot prostovoljno medvladno sodelovanje na področju javne politike trajnostne mobilnosti v mestih (EU raven) s posebno vlogo lokalnih vlad, ki v projektih združujejo prednosti decentraliziranih lokalnih eksperimentiranj z javno politiko (projekt CIVITAS) s tistimi iz centraliziranega usklajevanja na (nad)nacionalni ravni (na primer okoljski standardi na ravni EU) in tako zabrisujejo mejo med dvema oblikama vladanja. Pri tem je treba še poudariti, da je uspešnost in učinkovitost javnih politik in ciljev, ki so bile sprejete na ravni EU, odvisna predvsem od ukrepov lokalnih in regionalnih oblasti, ki imajo strateško vlogo v procesu trajnostnega razvoja in varstva okolja (Catenacci in Sgobbi 2007). Ugotovil sem, da je v sklopu projekta CE skoraj povsem izločena nacionalna raven oblasti, kar pomeni, da lokalna raven oblasti komunicira neposredno s predstavniki EK ter je za svoje delovanje v sklopu javnopolitičnega usklajevanja in sodelovanja »odgovorna« zgoj Evropski komisiji. Morebitne različne razloge za ta pojav sem že naštel v teoretsko-metodološkem načrtu¹⁰¹.

Bolj presenetljiva je ugotovitev, da se je pristop oziroma odnos EK do nižjih ravni odločanja pri reševanju javnopolitičnega problema trajnostne mobilnosti v evropskih mestih skozi preučevane dokumente spremenil iz konsenzualnega (posvetovalnega) v vsiljevalskega. Ta reinterpretacija prostovoljnega javnopolitičnega sodelovanja v zavezujoče oblike sodelovanja, katere razlog naj bi bila nezmožnost ukrepanja in zavestno neukrepanje držav članic (Komisija Evropskih skupnosti 2009b, 4), bi lahko bila pravi razlog tudi za odsotnost nacionalne ravni odločanja v »pravilih igre« projekta CE (ter drugi projektov pobude CIVITAS – vsi namreč temeljijo na istem principu¹⁰²).

¹⁰⁰ Oziroma na preučevanih dveh primerih – prvi predmet raziskovanja je javnopolitično sodelovanje oziroma usklajevanje na področju trajnostne mobilnosti v mestih, ki poteka na ravni EU. Drugi predmet preučevanja pa je javnopolitično sodelovanje na lokalni ravni v sklopu pobude CIVITAS (op. a.).

¹⁰¹ Bodisi je razlog želja EK po učinkovitejši implementaciji javne politike zaradi neukrepanja nacionalnih vlad, večje poslušnosti predstavnikov lokalnih vlad, krepitev moči EK v EU na račun nacionalnih vlad, večja možnost eksperimentiranja z javno politiko idr. (op. a.).

¹⁰² Namenoma ne posplošujem, saj ostalih projektov pobude CIVITAS nisem preučeval (op. a.).

V sklopu teoretsko-metodološkega načrta sem opisal tri cilje, ki jih po mojem preudarku zasleduje EK. Vsak zmed ciljev ima po mojih ocenah drugačen učinek na EU:

1. Prvi cilj je vrednotne narave, njegova realizacija pa predstavlja višjo kakovost življenja državljanov EU.
2. Drugi cilj je tehničen in predstavlja eksperimentiranje na mikro ravni – preizkušanje učinkovitosti posameznih specifičnih ukrepov v lokalnih skupnostih. Posledica cilja je nabiranje izkušenj in znanja za EK. Seveda so tega znanja in izkušenj deležni tudi ostali vpleteni javnopolitični igralci.
3. Tretji cilj je dolgoročen, posledica njegove uresničitve pa je sprememba EU.

Znotraj tretjega cilja, katerega namen je skozi vpeljavo eksperimentalnih oblik vladavine spremeniti EU, sta pomembni prav prej omenjeni ugotovitvi – odsotnost nacionalne ravni odločanja v projektu CE¹⁰³ ter reinterpretacija prostovoljnega javnopolitičnega sodelovanja v zavezujoče oblike sodelovanja pri reševanju javnopolitičnega problema trajnostne mobilnosti v evropskih mestih. Obe namreč nakazujeta na krepitev položaja EK na račun nižjih ravni odločanja ter večanje vloge EK in količine pooblastil, ki jih ima. Ta sinteza ugotovitev se sklada s trditvijo, ki jo podata Knep in Fink Hafner (2011, 23), da je EU mednarodna organizacija »z rastočimi in kvalitativno inovativnimi nadnacionalnimi pooblastili« v razmerju do držav članic.

Za namen preverjanja hipoteze sem v teoretskem delu naloge izdelal 3 kazalnike. Prvi kazalnik je povezan z reinterpretacijo prostovoljnega javnopolitičnega sodelovanja v zavezujoče oblike sodelovanja na ravni EU. Obstoj te reinterpretacije sem v preučevanju dokumentov institucij EU tudi odkril. Odkrita grožnja EK z zavezujočimi ukrepi na področju javne politike trajnostne mobilnosti v evropskih mestih je izkazana v »Povzetku učinka akcijskega načrta o mobilnosti v mestih« (Komisija Evropskih skupnosti 2009b). EK se sklicuje na svoje pristojnosti, ki izhajajo iz pogodbe, ter jih imenuje »pravica do ukrepanja«. Vendar to ni prvi primer želje institucij EU po zavezujočih oblikah sodelovanja na tem javnopolitičnem področju. EESO si je v obdobju posvetovanja o oblikovanju akcijskega načrta prizadeval za zavezujoč ukrep oblikovanja načrtov trajnostnega mestnega prometa, ki bi izpolnjeval vnaprej določene evropske zahteve in standarde (Evropski ekonomsko-socialni

¹⁰³ Posredno je sicer vključeno Ministrstvo za zunanje zadeve RS, ki je v sodelovanju z Urbanističnim inštitutom RS v sklopu projekta CIVITAS ELAN izdelalo svoj mobilnostni načrt. Vendar pa gre tu zgolj za mobilnostni načrt ministrstva kot institucije, ki je namenjen uslužbencem ministrstva in njegovemu voznemu parku (op. a.).

odbor 2008, 2–3). Zanimiva je trditev EESO, da je bila objava akcijskega načrta večkrat preložena zaradi nasprotovanja nekaterih deležnikov¹⁰⁴, ki so menili, da bi bila kakršna koli pobuda EK na tem področju v nasprotju z načelom subsidiarnosti in samostojnega upravljanja lokalnih in regionalnih skupnosti (Evropski ekonomsko-socialni odbor 2010, 3). V bojazni, da bi pobuda zamrla, se je aktiviral EP, ki izglasoval resolucijo o akcijskem načrtu za mobilnost v mestih, s čimer je podprl EK (Evropski parlament 2009, 8; Evropski ekonomsko-socialni odbor 2010, 3). Med drugim je EP v resoluciji pozval EK k pripravi in objavi zbirke zavezujočih evropskih zakonskih določb s področja trajnostne mobilnosti v mestih. Tako je torej želja po zavezujočih oblikah sodelovanja na področju politike, ki naj bi bila v domeni držav članic, opazna vsaj v treh institucijah EU.

Drugi kazalnik je osredotočen na položaj in vlogo EK v preučevanem fenomenu. Na normativni ravni ima EK že kot svojski element v institucionalni zgradbi EU precejšnjo moč in vpliv. Prav tako lahko potrdim, da v preučevanem fenomenu veljajo predhodne ugotovitve mnogih akademikov (na primer Bailer 2005; Rasmussen 2007; Martens 2008, Knep in Fink Hafner 2011, 104) o dominantnem položaju EK nasproti ostalim igralcem v nastalih javnopolitičnih omrežjih. Dejstvo je, da se projekti pobude CIVITAS brez EK ne bi odvijali. Dovolj zgovoren je podatek, da je EK v sklopu pobude sodelujočim evropskim mestom do sedaj namenila že 180 milijonov evrov. V projektu CE je več kot 60 odstotkov vseh finančnih sredstev namenila EK. Znotraj projektov pobude CIVITAS EK vnaprej določa področja delovanja oziroma okvirne cilje, tako da ti niso predmet izbire, usklajevanja in posvetovanja, pač pa fiksni deli razpisa (Šimonovič 2011). Koordinator projektov CIVITAS je EK, vendar pa so za vzajemni nadzor (monitoring) nad izvajanjem zadolženi zunanji izvajalci v obliki organizacij za analizo javnih politik (Engels in drugi 2009, 6–9; Šimonovič 2011). Morda je najemanje zunanjih izvajalcev s strani EK namenjeno ustvarjanju navidezne avtonomije sodelujočih lokalnih oblasti (mest). EK je torej glavna koordinatorica, posredovalka znanja in financerka projekta. Sama pa tudi določa cilje pobude. Veliko moč EK je v vrednotenju projekta CE ugotovil tudi Trček (2012, 331–332 in 342–343), ki trdi, da so se morali vsi partnerji v projektih CIVITAS kljub vnaprej začrtanemu delovnemu načrtu projektov prilagajati spreminjajoči se agendi in prednostnim nalogam EK.

¹⁰⁴ Žal EESO v svojem dokumentu ne navaja, kdo so ti »nekateri« (op. a.).

Tretji kazalnik zaobjema javnopolitični slog EK. Kljub temu da EK v vseh dokumentih na temo trajnostne mobilnosti v mestih poudarja, da javnopolitično sodelovanje temelji na neobvezujoči in prostovoljni bazi, pa sem ugotovil, da se njen odnos do nižjih ravni odločanja postopoma zaostrojuje. Glede na dejstvo, da gre za vsiljevanje odločitev EK oziroma opozarjanje na »pravico do ukrepanja« v primeru nesodelovanja in neukrepanja držav članic, lahko trdim, da gre za vsiljevalski javnopolitični slog. Želja po zavezujočih normah na tem javnopolitičnem področju je prisotna tudi v dokumentih EP in EESO, ki sicer trdita, da upoštevata subsidiarnost kot enega temeljnih načel EU. Morda je prav to primer razlage načela subsidiarnosti kot dinamičnega orodja za ustvarjanje »boljše Evrope« skozi povečanje pristojnosti EU, o katerem govori Constantin (2008, 161–162). Ugotovljena odsotnost nacionalne oblasti v projektih CIVITAS je torej lahko razumljena kot namera EK zaobiti države članice in učinkoviteje implementirati javno politiko trajnostne mobilnosti v mestih na lokalnih ravni. Mestne oblasti pa so pripravljene sodelovati po vnaprej določenih »pravilih igre« ter realizirati že predhodno oblikovane cilje, saj tako pridobijo finančna sredstva za posodobitev mestne infrastrukture. Odsotnost nacionalne ravni odločanja bi lahko primerjal z neformalnimi »stranskimi vrati«, kot javnopolitična omrežja medvladnega sodelovanja imenuje Martens (2008), skozi katera EK uveljavlja močnejšo upravno integracijo in harmonizacijo regulativnih praks. Pomembno je tudi, da je projekt CE, kot so zapisali na evropskem spletnem portalu CIVITAS (CIVITAS 2011a), namenjen srednje- in vzhodnoevropskim mestom, ki se soočajo s specifični izzivi¹⁰⁵. Glede na dejstvo, da sta med petimi sodelujočimi mesti v projektu CE dve mesti iz novih držav članic (Slovenija in Češka) ter eno mesto iz države pristopnice (Hrvaška), se lahko oprem še na dejavnik »začetništva« oziroma »zelenosti«, kot ga opredeli Martens (2008). Državni igralci iz teh držav imajo, kot ugotavlja Martens (2008, 637), večje spoštovanje do EK in so bolj dovzetni za posnemanje njenih dejanj ter izvajanje njenih navodil.

Za natančnejše določanje javnopolitičnega sloga sem oblikoval preglednico 5.1.

¹⁰⁵ Hitra motorizacija prometa, težave z zmogljivostjo JPP, težave z obnovo infrastrukture in hitro spreminjajoče se podobe mesta (CIVITAS 2011a; CIVITAS ELAN – Ljubljana 2011a).

Preglednica 5.1: Kazalniki in ugotovitve glede javnopolitičnega sloga EK v preučevanem fenomenu

Definiran kazalnik	Empirični rezultati
Število prisotnih deležnikov na posvetovanjih in delavnicah, ki jih organizira EK	V celotnem postopku oblikovanja zelene knjige in akcijskega načrta je na posvetovanjih in delavnicah skupaj sodelovalo približno 1370 deležnikov. Poleg tega je EK prejela še 431 pisnih prispevkov na temo zelene knjige. Iz Slovenije so pri nastanku dokumentov sodelovali predstavniki MOL in Društvo Focus (MVV Consulting – Tractebel Development Engineering 2007a; 2007b; ECORYS Nederland BV 2008; Šimonovič 2011)
Upoštevanje mnenj deležnikov s strani EK	Kazalnika zaradi obsega in njegove zahtevnosti nisem preveril.
Odnos predstavnikov EK do državnih in nedržavnih igralcev na organiziranih posvetovanjih in delavnicah	Kazalnika zaradi obsega dela in zahtevnosti nisem povsem preveril. Iz intervjuja (Šimonovič 2011) sem izvedel, da so bili predstavniki MOL povabljeni k sodelovanju s strani EK. Predstavniki MOL delo s predstavniki EK ocenjujejo kot prijetno, vendar zelo zbirokratizirano. V kronološkem pregledu sem ugotovil, da se skozi čas odnos EK do držav članic na področju trajnostne prometne politike v mestih zaostruje, kar privede do reinterpreteracije prostovoljnega javnopolitičnega sodelovanja v zavezujoče oblike sodelovanja z mehanizmi, ki jih ima EK za zagotavljanje izvrševanja.
Pristop EK pri zaznavanju javnopolitičnega problema in iskanju alternativnih rešitev	Čeprav EK ubira reaktiven pristop k problemu, pa vendar prevzema pobudo za oblikovanje javnopolitičnih rešitev, saj vlade držav članic na tem področju po njenem mnenju storijo premalo.

Na področju legitimnosti in demokratičnosti javnopolitičnih procesov v eksperimentalnih oblikah vladavine sem prišel do podobnih ugotovitev kot mnogi drugi (Berghman in Okma 2003, de la Porte in Nanz 2004, 284; Zeitlin 2005, 5; Wallace 2010, 100; Knep in Fink Hafner 2011, 104). Namreč posvetovanj in delavnic v okviru oblikovanja zelene knjige ter akcijskega načrta so se lahko udeležili le deležniki, ki jih je povabila EK (in jih pred tem razpoznala za pomembne igralce). Tudi znotraj projekta CE o komuniciranju med MOL in EK javnost ni obveščena. Prav tako ni javno dostopna prijavna dokumentacija projekta¹⁰⁶ CE, v katerem so podrobno opisana »pravila igre«, proračun projekta, vpleteni igralci in načini izvajanja ukrepov (Šimonovič 2011). To nakazuje na izoliranost in zaprtost procesov javnopolitičnega usklajevanja politike trajnostne mobilnosti v mestih kot tudi projekta CE. Posledično pri obeh preučevanih primerih kljub velikim obljubam o inkluzivnosti in k državljanom usmerjenem pristopu izvajanja obstaja problem legitimnosti. To trditev potrjuje tudi ugotovitev Uršiča

¹⁰⁶ Prijavo projekta je MOL kot lokalna koordinatorica projekta skupaj s partnerskimi mesti oddala EK v sklopu razpisa znotraj OP7 (op. a.).

(2012, 83), da je bila slovenski javnosti v projektu CE v MOL dodeljena predvsem simbolna moč pri implementiranju ukrepov, medtem ko so pravi vzvodi moči ostajali trdno v rokah formalnih institucij¹⁰⁷.

S kazalniki sem se skušal čim bolj metodično lotiti preverjanja hipoteze. V skladu z ugotovitvami, ki sem jih skozi empirično raziskovalno delo izbranega fenomena podal v tem zaključku, potrjujem hipotezo.

Rekel bi, da EK prek eksperimentalnih oblik vladavine tako na evropski ravni pri oblikovanju trajnostne prometne politike v mestih kot tudi v sklopu projektov CIVITAS utrjuje položaj nasproti nacionalnim državam. Kot sem ugotovil, gre na evropski ravni za tiste oblike prostovoljnega sodelovanja pri usklajevanju javnih politik, ki ne vsebujejo le spremljanja, pač pa tudi nadzor ter možnost sankcioniranja držav članic pri neizpolnjevanju dogovorjenih ciljev. Kot trdita Knep in Fink Hafner (2011, 23), je »/.../ prav poseganje mednarodne ravni kot institucionalizirane instance z določenimi pooblastili v kontekst oblikovanja in izvajanja javnih politik v modernih nacionalnih državah nova kvaliteta, ki govori o spreminjanju oblik vladavin v sodobnem svetu«.

Vendar pa se preučevani pojav pomembno razlikuje od ostalih prostovoljnih oblik javnopolitičnega usklajevanja – odločanje o oblikovanju javne politike ter oblikovanje dnevnega reda pripada EK, medtem ko običajno v procesih OMK ta naloga pripada vladam držav članic, sklicanih v Svetu EU. V procesih OMK je potrebna pobuda držav članic za začetek javnopolitičnega procesa na področjih, kjer EK nima pristojnosti na osnovi pogodb za svoje pravno delovanje. V preučevanem fenomenu pa je pobudnik javne politike EK kljub težko določljivi pristojnosti. Zato EK partnerja na tem javnopolitičnem področju išče v civilni družbi in strokovnjakih, ki jih vabi na posvetovanja in delavnice. Tako EK legitimizira (upraviči) svoje (samostojno) delovanje kljub težko določljivi pristojnosti. Obenem je tako (vsaj simbolno) zmanjšan demokratični deficit, ki se očita odločanju na evropski ravni. V preučevanem primeru velja trditev, ki jo podata Knep in Fink Hafner (2011, 23), da EU pridobiva vedno več pooblastil in institucij, ki omogočajo poseganje v oblikovanje in izvajanje javnih politik na nacionalnih ter subnacionalnih ravneh odločanja. Zdi se, da si EK

¹⁰⁷ Obenem se v praksi pojma »deliberacija« in »inkluzivnost« nista izrazila oz. izkazala, saj se je znotraj projekta CE še vedno osredotočalo na konvencionalne metode vključevanja javnosti, ki v glavnem vključujejo razširjanje informacij javnosti in ne neposredno vključevanje uporabnikov (Uršič 2012, 83)

želi obvladovati javnopolitično področje trajnostne mobilnosti v mestih ter v sodelovanju z EP in EESO narediti nekatere standarde znotraj njega pravno zavezujoče za nižje ravni odločanja.

Za še natančnejše preverjanje postavljene hipoteze bi bilo treba izvesti veliko število nestrukturiranih intervjujev z vpletenimi igralci – tako iz projekta CE kot tudi med deležniki, ki so se udeleževali posvetovanj in delavnic na temo zelene knjige za urbano mobilnost.

6 LITERATURA

1. Bailer, Stefanie. 2005. *The European Commission's Power: Overrated or Justified?* Prispevek predstavljen na konferenci »EUSA Ninth Biennial International Conference«, 31. marec–2. april, v Austin, Texas.
2. Bergman, Joe in Kieke Okma. 2003. *The Method of Open Co-ordination: Open Procedures or Closed Circuit? Social Policy Making between Science and Politics*. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/berghmanOkma.pdf> (11. oktober 2011).
3. Bolleyer, Nicole in Tanja Börzel. 2010. Non-hierarchical policy coordination in multilevel systems. V *European Political Science Review*, 2 (2): 157–185.
4. Borrás, Susana in Kerstin Jacobsson. 2004. The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 185–208.
5. Börzel, Tanja. 1997. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in studying European Governance. *European Integration Online Papers* 16 (1). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf> (23. september 2011).
6. Büchs, Milena. 2007. *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*. Basingtoke in New York: Palgrave Macmillan.
7. Catenacci, Michaela in Alessandra Sgobbi. 2007. *Environmental Policy Integration at Regional and Local Level – State-of-the-Art Report*. Dostopno prek: http://ecologic.eu/projekte/epigov/documents/epigov_paper_18_catenacci_sgobbi.pdf (14. februar 2012).
8. CIVITAS. 2011a. *Projects: CIVITAS ELAN*. Dostopno prek: http://www.civitas.eu/index.php?id=70&sel_menu=6&proj_id=10 (15. november 2011).
9. --- 2011b. *Mobilising Citizens for Vital Cities: Introductory Brochure*. Dostopno prek: <http://www.civitas.eu/docs/e-CIVITAS-ELAN%20brochure.pdf> (3. december 2011).
10. --- 2011c. *Ambitious Strategies for Clean Urban Transport in Europe*. Dostopno prek: http://www.civitas-initiative.eu/docs1/CIVITAS_Initiative_Leaflet_EN.pdf (3. december 2011).

11. --- 2011d. Political Advisory Committee. Dostopno prek: <http://www.civitas.eu/index.php?id=60> (12. februar 2012).
12. CIVITAS ELAN – Ljubljana. 2010a. Za čistejši in boljši promet: 2008-2012. Dostopno prek: http://www.civitasljubljana.si/uploads/datoteke/BROSURA%20CIVITAS%202%20CMYK%20%20A4%204%2010_08042010x%281%29.pdf (3. december 2011).
13. --- Ljubljana 2010b. Informacija o projektu. Dostopno prek: www.ljubljana.si/file/704694/civitas_elan_info.pdf (20. februar 2012).
14. --- Ljubljana. 2011a. *Osnovni podatki*. Dostopno prek: <http://www.civitasljubljana.si/pobuda-civitasu/osnovni-podatki-in-znacilnosti> (15. november 2011).
15. --- Ljubljana. 2011b. *Področja delovanja*. Dostopno prek: <http://www.civitasljubljana.si/pobuda-civitasu/podrocja-delovanja> (15. november 2011).
16. --- Ljubljana. 2011c. *Glavni poudarki in cilji*. Dostopno prek: <http://www.civitasljubljana.si/o-projektu/problemi-v-ljubljani> (15. november 2011).
17. --- Ljubljana. 2011d. *Ukrepi CIVITAS ELAN*. Dostopno prek: <http://www.civitasljubljana.si/o-projektu/ukrepi> (3. december 2011).
18. CIVITAS Initiative. 2011. *CIVITAS-ELAN*. Dostopno prek: http://civitas-initiative.org/alt/project_sheet?lan=en&id=10 (3. december 2011).
19. Cohen, Joshua in Charles F. Sabel. 2003. Sovereignty and Solidarity: EU and US. V *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, ur, Jonathan Zeitlin in David M. Trubek, 345–375. Oxford: Oxford University Press.
20. Commission of the European Communities. 1990. *Green Paper on The Urban Enviroment*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com90218final_en.pdf (13. februar 2012).
21. --- 1992. *Green Paper on The Impact of Transport on the Enviroment*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/transport_environment_gp_com_92_46.pdf (13. februar 2012).
22. --- 1995. *The citizen's network – Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe: European Commission Green Paper*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0601:FIN:EN:PDF> (13. januar 2012).

23. --- 2001a. *European Governance: A White Paper*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (4. oktober 2011).
24. --- 2001b. *White Paper. European transport policy for 2010: time to decide*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf (13. januar 2012).
25. --- 2007. *Commission staff working document: Accompanying the Green paper Towards a new culture for urban mobility*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_working_doc.pdf (18. januar 2012).
26. Committee of the Regions. 2009. *Opinion of the Committee of the Regions on an Action Plan on Urban Mobility*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:200:0001:0004:EN:PDF> (13. februar 2012).
27. Constantin, Simona. 2008. Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond. *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 4 (2008): 151–177.
28. De la Porte, Caroline in Patrizia Nanz. 2004. The OMC – a deliberative democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *Journal of European Public Policy* 11 (2): 267–288.
29. Dostal, Jörg Michael. 2004. Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure. *Journal of European Public Policy* 11 (3): 440–460.
30. Druckman, N. James, Donald P. Green, James H. Kuklinski in Arthur Lupia. 2011a. Experiments: An Introduction to Core Concepts. V *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, ur. James N. Druckman; Donald P. Green; James H. Kuklinski in Arthur Lupia, 19-41. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Tokyo, Mexico City: Cambridge University Press.
31. --- 2011b. Experimentation in Political Science. V *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, ur. James N. Druckman; Donald P. Green; James H. Kuklinski in Arthur Lupia, 1-17. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Tokyo, Mexico City: Cambridge University Press.

32. Dunsire, Andrew. 1993. Modes of Governance. V *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ur. Jan Kooiman, 21–34. London, Newbury Park in New Delhi: Sage Publications.
33. ECORYS Nederland BV. 2008. *Stakeholder Consultation Report: Green Paper on Urban Mobility*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/urban/studies/doc/2008_green_paper_urban_mobility_stakeholder_consultation_report.pdf (20. februar 2012).
34. Egeberg, Morten. 2006. Organising institutional autonomy in a political context: Enduring tensions in the European Commission's development. V *The multilevel union administration*, ur. Morten Egeberg, 31–50. Houndmills: Palgrave.
35. Eising, Rainer in Beate Kochler Koch. 1999a. Introduction: network governance in the European Union. V *The Transformation of Governance in the European Union*, ur. Beate Kochler Koch in Rainer Eising, 3–13. London: Routledge.
36. --- 1999b. Governance in the European Union: a Comparative Assessment. V *The Transformation of Governance in the European Union*, ur. Beate Kochler Koch in Rainer Eising, 267–285. London: Routledge.
37. Engels, Dirk, Branko Kontić, Marko Matulin, Štefica Mrvelj, Begga van Cauwenberge, Jana Valkova, Cristina Vilarinho, José Pedro Tavares, Marjolein Salens, Frank Wefering, Enid Zwerts in Elias de Vos. 2009. *Civitas Elan: Final Evaluation Plan*. Dostopno prek: http://www.civitas-initiative.org/docs/D12_1_EvaluationPlan.pdf (10. november 2011).
38. EUROPA. 2012. Glossary: Right to Initiative. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/initiative_right_en.htm (10. februar 2012).
39. European Commission. 2010. *Lisbon Strategy evaluation document*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf (13. oktober 2011).
40. ---2011. *Action Plan on Urban Mobility – State of Play*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/doc/apum_state_of_play_201112.pdf (12. februar 2012).
41. Evropski parlament. 2008. *Poročilo o temi »Za novo kulturo mobilnosti v mestih«*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0252+0+DOC+PDF+V0//SL> (6. september 2012).

42. --- 2009. *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 23. aprila 2009 o akcijskem načrtu za mobilnost v mestih*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0307+0+DOC+PDF+V0//SL> (13. februar 2012).
43. Evropska komisija. 2011. *Bela Knjiga: Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:SL:PDF> (13. januar 2012).
44. Evropski ekonomsko-socialni odbor. 2008. *Mnenje ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi: za novo kulturo mobilnosti v mestih*. Dostopno prek: http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=ces/ten/ten414/sl/ces767-2010_ac_sl.doc (6. september 2012).
45. --- 2010. *Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Akcijski načrt o mobilnosti v mestih*. Dostopno prek: http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=ces/ten/ten414/sl/ces767-2010_ac_sl.doc (7. september 2012).
46. Fink Hafner, Danica. 2007a. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti in načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
47. --- 2007b. Oblikovanje in izbor alternativnih rešitev. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti in načela*, ur. Danica Fink Hafner, 143–154. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
48. --- 2007c. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
49. Fink Hafner, D., Damjan Lajh in Tomaž Deželan. 2010a. The Open Method of Coordination in the Global Context of Policy Cooperation. V *The Open Method of Coordination: A View from Slovenia*, ur. Danica Fink Hafner, 17–34. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
50. --- 2010b. Conclusion: The Open Method of Coordination – not so Different from Multilateral Policy Cooperation Process. V *The Open Method of Coordination: A View from Slovenia*, ur. Danica Fink Hafner, 155–168. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
51. Goetschy, Janine. 2003. The European Employment Strategy, Multi-level Governance, and Policy Coordination: Past, Present and the Future. V *Governing*

- Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, ur. Jonathan Zeitlin in David M. Trubek, 59–87. Oxford: Oxford University Press.
52. Howlett, Michael in M. Ramesh. 2003. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
53. Hueglin, O. Thomas. 1999. Government, Governance, Governmentality: Understanding the EU as a Project of Universalism. V *The Transformation of Governance in the European Union*, ur. Beate Kochler-Koch in Rainer Eising, 249–266. London: Routledge.
54. Jachtenfuchs, Markus in Beate Kohler Koch. 2004. Governance and Institutional Development. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diezm, 97–115. Oxford: Oxford University Press.
55. Jacobsson, Kerstin in Åsa Vifell. 2003. *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*. Prispevek pripravljen za delavnico The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU, 7.–8. februarja v Firencah, Italija.
56. Knep, Matej in Danica Fink Hafner. 2011. *Eksperimentalna vladavina na področju zelene politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
57. Knill, Christoph in Andrea Lenschow. 2003. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. European Integration Online Papiers 7. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-001.pdf> (21. september 2011).
58. Kohler Koch, Beate. 1999. The Evolution and Transformation of European Governance. V *The Transformation of Governance in the European Union*, ur. Beate Kochler Koch in Rainer Eising, 14–35. London: Routledge.
59. Komisija Evropskih skupnosti. 2006a. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Naj Evropa ostane v gibanju – trajnostna mobilnost za našo celino*. SEC(2006) 768. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0314:FIN:SL:PDF> (13. januar 2012).
60. --- 2006b. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o tematski strategiji za urbano okolje*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_sl.pdf (6. februar 2012).
61. --- 2007. *Zelena knjiga za novo kulturo mobilnosti v mestih*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_sl.pdf (13. januar 2012).

62. --- 2009a. *Akcijski načrt o mobilnosti v mestih*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0490:FIN:SL:PDF> (18. januar 2012).
63. --- 2009b. *Delovni dokument služb Komisije: Akcijski načrt o mobilnosti v mestih. Povzetek ocene učinka*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:1212:FIN:SL:PDF> (19. januar 2012).
64. Kooiman, Jan. 1993. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. V *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ur. Jan Kooiman, 35–50. London, Newbury Park in New Delhi: Sage Publications.
65. --- 2003. *Governing as Governance*. London, Thousand Oaks in New Delhi: Sage Publications.
66. Kos, Drago. 2012. Civitas or the legitimation of the city mobility changes. V *Rethinking everyday mobility: Results and lessons learned from the CIVITAS-ELAN project*, ur. Franc Trček in Drago Kos, 15–29. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV
67. König, Thomas in Dirk Junge. 2009. Why Don't Veto Players Use Their Power? *European Union Politics* 10 (4): 507–534.
68. Kustec Lipicer, Simona. 2006. *Poseganje države v civilno družbo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
69. Kustec Lipicer, Simona. 2007. *Cena uspeha*. Ljubljana: Založba FDV.
70. Larsson, Allan. 2002. *The New Open Method of Co-ordination: A Sustainable Way between a Fragmented Europe and a European Supra State?* Prispevek predstavljen na konferenci na Uppsala University, 4. marec, v Uppsali, Švedska. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/larsson.pdf> (5. oktober 2011).
71. Lisbon European Council. 2000. *Presidency Conclusions*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm# (4. oktober 2011).
72. Lizbonska Pogodba – *Treaty of Lisbon*, sprejeta 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF> (6. februar 2012).
73. Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for Policy Research*. Newbury Park, London in New Delhi: SAGE Publications.
74. March, G. James in Johan P. Olsen. 2006. The Logic of Appropriateness. V *The Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Robert E. Goodin, 689–708. Oxford, New York,

- Auckland, Cape Town, Dar es Salaam, Hong Kong, Karachi, Kuala Lumpur, Madrid, Melbourne, Mexico City, Nairobi, New Delhi, Shanghai, Taipei, Toronto: Oxford University Press.
75. Marega, Milena; Mateja Šepec; Tatjana Studen; Blanka Koron; Andrej Klemenc in Nina Uratarič. 2012. Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo. Dostopno prek: <http://www.rec-lj.si/index.htm> (9. februar 2012).
76. Martens, Maria. 2008. Administrative Integration through the Back Door? The Role and Influence of the European Commission in Transgovernmental Networks within the Environmental Policy Field. *European Integration* 30 (5): 635–651.
77. Mazey, Sonia in Jeremy Richardson. 1993. Conclusion: A European Policy Style? V *Lobbying in the European Community*, ur. Sonia Mazey in Jeremy Richardson, 246–258. New York: Oxford University Press.
78. Mestna občina Ljubljana. 2011. *Predlog prometne politike MOL: vizija, cilji in načrti ukrepov*. Dostopno prek: http://www.ljubljana.si/file/1047628/ppp_mol-javna.pdf (20. februar 2012).
79. Ministrstvo za promet. 2007. *Zelena knjiga o mestnem prometu – vabilo na delavnico*. Dostopno prek: [http://www.mzp.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/browse/9/article/799/5587/68ca5208b6/?tx_ttnews\[year\]=2007](http://www.mzp.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/browse/9/article/799/5587/68ca5208b6/?tx_ttnews[year]=2007) (17. februar 2012).
80. Ministrstvo za zunanje zadeve. 2012. *Mobilnostni načrt*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/zelenadiplomacija/mobilnostni_nacrt/ (20. februar 2012).
81. MVV Consulting – Tractebel Development Engineering. 2007a. *Preparation of a Green Paper on Urban Transport: Second Stakeholder Conference »Towards a European Policy For Urban Transport«*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/doc/consultation/2007_06_04_meeting_report.pdf (12. februar 2012).
82. MVV Consulting – Tractebel Development Engineering. 2007b. *Preparation of a Green Paper on Urban Transport: Report on Urban Transport in Europe*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/urban/studies/doc/2007_urban_transport_europe.pdf (12. februar 2012).
83. Odbor regij. 2010. Mnenje Odbora regij – Akcijski načrt o mobilnosti v mestih. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:232:0029:0035:SL:PDF> (13. september 2012).

84. Offe, Claus. 2003. The European Model of 'Social' Capitalism: Can It Survive European Integration? *The Journal of Political Philosophy* 11 (4): 437–469.
85. Olsen, John; Paul Rones; Harald Sætren. 1982. Norway: Still Peaceful Coexistence and Revolution in Slow Motion? V *Policy Styles in Western Europe*, ur. Jeremy Richardson, 47-79. Boston in Sydney: George Allen and Unwin
86. Pavarotti, Valentina. 2011. *CIVITAS PLUS Factsheet V2*. Dostopno prek: http://civitas-initiative.org/docs1/CIVITASPLUSfactsheet_new_v2.doc (5. december 2011).
87. Pierre, Jon in Guy B. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. St. Martin's Press: New York.
88. Plevnik, Aljaž, Matej Gabrovec, Werner Gobiet in Marjan Lep. 2008. *Trajnostno urejanje prometa na lokalni ravni. Končno poročilo projekta*. Dostopno prek: http://www.tedenmobilnosti.si/2010/files/trajnostno_urejanje_prometa_na_lokalni_ravni.pdf (8. marec 2012).
89. Plevnik, Tatjana. 2011. *Bele knjige in druge z barvami poimenovane knjige*. Dostopno prek: http://www.eurydice.si/index.php?option=com_content&view=article&id=4193:bele-knjige-in-druge-z-barvami-poimenovane-knjige-april-2011&Itemid=355 (18. januar 2012).
90. Pülzl, Helga in Marius Lazdinis. 2011. May the Open Method of Coordination be a new instrument for forest policy deliberations in the European Union? *Forest Policy and Economics* 13 (6): 411–418.
91. Radelli, M. Claudio. 2003. *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?* Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/radaelli.pdf> (12. oktober 2011).
92. Rasmussen, Anne. 2007. Challenging the Commission's Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability. *West European Politics* 30 (2): 244–264.
93. Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead in Philadelphia: Open University Press.
94. Richardson, Jeremy. 1982. Convergent Policy Styles in Europe? V *Policy Styles in Western Europe*, ur. Jeremy Richardson, 197–209. Boston in Sydney: George Allen and Unwin.

95. Richardson, Jeremy; Gunnell Gustafsson in Grant Jordan. 1982. The Concept of Policy Style. V *Policy Styles in Western Europe*, ur. Jeremy Richardson, 1–16. Boston in Sydney: George Allen and Unwin.
96. Roblek, Vasja. 2009. Primer izpeljave analize besedila v kvalitativni raziskavi. *Management* 4 (1): 53–69.
97. Rodrigues, Maria João. 2001. The Open Method of Coordination as a New Governance Tool. *Journal Europa/Europe*. 2–3, 96–107.
98. Rosenau, N. James 1992. Governance, Order and Change in World Politics. V *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, ur. James N. Rosenau in Ernst-Otto Czempiel, 1–29. Cambridge, New York, Oakleigh, Madrid, Cape Town: Cambridge University Press.
99. Sabel, F. Charles in Jonathan Zeitlin. 2003. *Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe*. Prispevek predstavljen na The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments, 21.–22. maja, v Ioannini, Grčija.
100. --- 2008. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in EU. *European Law Journal*. 14 (3): 271–327.
101. --- 2010. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in EU. V *Experimentalist Governance in the European Union: Towards New Architecture*, ur. Charles F. Sabel and Jonathan Zeitlin, 1–28. Oxford, New York, Auckland, Cape Town, Dar es Salaam, Hong Kong, Karachi, Kuala Lumpur, Madrid, Melbourne, Mexico City, Nairobi, New Delhi, Shanghai, Taipei in Toronto: Oxford University Press.
102. Schäfer, Armin. 2006. A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD. *Journal of European Public Policy* 13 (1): 70–88.
103. Smismans, Stijn. 2004. *EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?* Dostopno prek: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1881/law04-1.pdf?sequence=1> (10. oktober 2011).
104. Svet EU. 2010. *Sklepi Sveta o Akcijskem načrtu o mobilnosti v mestih*. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/10/st10/st10603.sl10.pdf> (13. februar 2012).
105. Syrpis, Phil. 2002. Legitimising European Governance: *Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination*. Dostopno prek:

- <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/SyrpisEUIWorkingPaper.pdf> (10. oktober 2011).
106. Telò, Mario. 2001. Governance and Government in the European Union: the Open Method of Coordination. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/TeloGovernance.pdf> (10. oktober 2011).
107. TNO – Netherlands Organisation for Applied Scientific Research. 2012. Mission and Strategy. Dostopno prek: http://www.tno.nl/content.cfm?context=overtno&content=overtno&item_id=30 (20. februar 2012).
108. Toplak, Gabrijel. 2008. Kako v prometu spodbuditi hojo in kolesarjenje. *Večer*. 24. januar, 21.
109. Trček, Franc. 2012. The Perplexity of actants: self-evaluation of the scientific coordination of the Civitas Elan project. V *Rethinking everyday mobility: Results and lessons learned from the CIVITAS-ELAN project*, ur. Franc Trček in Drago Kos, 329–387. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV
110. Treib, Oliver; Holger Bahr in Gerda Falkner. 2007. Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy* 14 (1): 1–20.
111. Van Keesberg, Kees in Frans van Waarden. 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*. 2004 (43): 143–171.
112. Uršič, Matjaž. 2012. Public perception of changes in Ljubljana's transport and mobility system – identifying key themes, barriers and relevant stakeholders. V *Rethinking everyday mobility: Results and lessons learned from the CIVITAS-ELAN project*, ur. Franc Trček in Drago Kos, 65–87. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV
113. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji. 2012. Pravni viri Evropskih Skupnosti. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/evroslovar/pravni-viri-evropskih-skupnosti/> (18. januar 2011).
114. Wallace, Helen. 2000. Policy Process: A Moving Pendulum. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace in William Wallace, 39–80. Oxford in New York: Oxford University Press.
115. --- 2010. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Hellen Wallace, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 69–104. Oxford in New York: Oxford University Press.

116. Webb, C. Michael. 1991. International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment Policies. *International Organisation*, 45 (3): 309–342.
117. Zeitlin, Jonathan. 2005. Introduction: *The Open Method of Coordination in Question*. Osnutek pripravljen za knjigo *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EUC/JZPP/introduction.pdf> (5. oktober 2011).

PRILOGE

PRILOGA A: RAZPOZNANI NAČINI JAVNOPOLITIČNE KOORDINACIJE NA RAVNI VEČNIVOJSKEGA SISTEMA EU IN NJIHOVE ZNAČILNOSTI

	<i>Možni načini koordinacije v večnivojskem sistemu Evropske unije</i>
Centralizirano/hierarhično odločanje (pravno zavezujoče in po potrebi vsiljeno izvrševanje)	<p>Nadnacionalna centralizacija in nadnacionalno odločanje s kvalificirano večino (evropska zakonodaja)</p> <p>a) Avtoritativne odločitve Sodišča ES, Evropske centralne banke in EK</p> <p>b) Evropska zakonodaja, sprejeta z metodo skupnosti s postopkom soodločanja (pobudo ima samo EK, EP ima pravico veta, pravilo večine v Svetu EU, Sodišče ES izvaja sodni nadzor – prvi steber).</p>
Meddržavno odločanje (pravno zavezujoče in po potrebi vsiljeno izvrševanje)	<p>Meddržavno odločanje</p> <p>Evropska zakonodaja, sprejeta z metodo skupnosti s soglasnostjo vseh držav članic v Svetu EU, brez pravice veta EP, Sodišče ES izvaja sodni nadzor – prvi steber).</p>
Medvladna kooperacija (pravno zavezujoča in brez vsiljenega izvrševanja)	<p>Medvladna kooperacija</p> <p>Pobuda Sveta EU ali deljena z EK, soglasje vseh vlad držav članic v Svetu EU, EP je samo obveščen ali pa je v vlogi posvetovalca, Sodišče ES nima pristojnosti sodnega nadzora (drugi in tretji steber); Pakt stabilnosti in rasti (sankcije sprejete s kvalificirano večino vlad držav članic)</p>
Medvladna kooperacija (ni pravno obvezujoča in brez vsiljenega izvrševanja)	<p>Medvladna koordinacija v visoko institucionaliziranih dogovorih</p> <p>Odporna metoda koordinacije (OMK) – dogovor oziroma sporazum o pravno neobvezujočih smernicah, izglasovan s kvalificirano večino vlad držav članic, omejena vloga EK (predlogi), omejena vloga EP (posvetovanje), Sodišče ES nima vloge, strokovni pregled oziroma metoda kolegialne presoje (področja, ki niso v pristojnosti institucij EU, ali pa ima EU le majhne pristojnosti; gospodarska politika, delo, zaposlovanje, socialne politike, javno zdravstvo, industrija, kultura in izobraževanje)</p>
Enostranska konkurenčnost (ni pravno obvezujoča in brez vsiljenega izvrševanja)	<p>Enostranska konkurenčnost (angl. <i>Unilateral emulation</i>) s strani posameznih držav članic. Javnopolitična koordinacija se lahko pojavi tudi z enostranskim prilagajanjem brez izrecnega dogovora med dvema vladama.</p>

Vir: Prirejeno po Bolleyer in Börzel (2010, 159 in 170–172).

PRILOGA B: PET IDEALNIH OBLIK VLADAVINE NA RAVNI EU PO WALLACE

	<u>Tradicionalna oziroma klasična metoda skupnosti</u>	<u>Regulativna oblika</u>	<u>Distribucijska oblika</u>	<u>Intenziven transgovernmentalizem</u>	<u>Javopolitična koordinacija</u>
<i>Stopnja decentralizacije</i>	visoka	raznolika	visoka, vendar ozko osredotočena	nizka	nizka do zmerna
<i>Vloga Sveta Evrope</i>	redka (premagovanje blokad)	redka (premagovanje blokad)	določa parametre v večjih zadevah	postavi smernice	omejena
<i>Vloga Evropske komisije (EK)</i>	obsežna: delegacija, določanje dnevnega reda, izvajanje, nadzor ter zunanje zastopanje	oblikovanje dnevnega reda in nadzor	oblikovanje dnevnega reda in izvajanje	marginalna	razvijalec/ustanovitelj omrežij
<i>Vloga Sveta EU</i>	odločanje (QMV)	sodelovanje pri zakonodaji (QVM)	odločanje (predvsem soglasno odločanje)	dominantna (oblikovanje dnevnega reda in odločanje)	deliberacija
<i>Vloga Evropskega parlamenta (EP)</i>	omejen svetovalski vpliv	sodelovanje pri zakonodaji	omejen vpliv	izključena	omejen dialog
<i>Vpliv Sodišča Evropskih skupnosti</i>	občasna, vendar pomembna	pomembna	marginalna	izključena	izključena za ukrepe mehke zakonodaje
<i>Vlade držav članic</i>	podrejene izvajanju skupnih politik	izvajanje in uveljavljanje (regulativna omrežja)	blagajniki in upravičenci'	ključni igralci	laboratoriji in učenci
<i>Vključevanje drugih javnopolitičnih igralcev</i>	vključitev zainteresiranih deležnikov (javnopolitična skupnost – policy community)	javnopolitična omrežja in samo-regulacija	subnacionalne (lokalne in regionalne) vlade in nekatere druge javne agencije	izključena	epistemične skupnosti
<i>Viri/sredstva</i>	skupna	brez proračunskih stroškov	osredotočanje na medregionalne transferje, sektorsko podporo in omejene javne dobrine	vedno večjega pomena za javne dobrine	brez proračunskih stroškov
<i>Obdobje največje uporabe</i>	Šestdeseta in sedemdeseta leta 20. stoletja	osemdeseta leta 20. stoletja	sedemdeseta leta 20. stoletja	sedemdeseta leta leta 20. stoletja	šestdeseta leta in od devetdesetih let 20. stoletja naprej uporaba OMK
<i>Primer</i>	zlasti tradicionalna oziroma klasična skupna kmetijska politika, tradicionalna zunanjetrgovinska politika	politike zagotavljanja konkurenčnosti, enotnega skupnega trga, okoljske politike, vedno bolj tudi skupna kmetijska politika, novi vidiki oziroma pojavi zunanjetrgovinske politike, nekateri vidiki socialne politike in politike zaposlovanja	proračun za kohezijske politike	skupna zunanja in varnostna politika (SZVP), pravosodje in notranje zadeve	politika zaposlovanja, politika trga dela, fiskalne politike, nekateri vidiki pravosodja in notranjih zadev, ekonomske/gospodarske reforme

Vir: Povzeto po Wallace (2010, 92–93).

PRILOGA C: PREDSTAVITEV UKREPOV, KI SE IZVAJAJO V MESTNI
OBČINI LJUBLJANA

Opis ukrepov, ki se izvajajo v Mestni občini Ljubljana¹⁰⁸
1) Visokokakovostni koridor javnega prevoza. Predvideno je uvajanje rumenega pasu za JPP oz. kolektivni promet na Barjanski, Slovenski in Dunajski cesti. Z mnogimi načrtovanimi posegi na omenjenem območju je namen doseči večjo učinkovitost in predvidljivost JPP, boljšo povezavo in ureditev prestopnih točk, prednost avtobusov v križiščih na koridorju in lažjo dostopnost na postajališčih za gibalno ovirane potnike.
2) Enotna mestna kartica – Urbana, je podlaga za ukrep, ki predvideva uvedbo integrirane vozovnice za ves JPP. S kartico je nameščen sodoben elektronski plačilni sistem, ki omogoča brezplačno prestopanje med avtobusnimi linijami v roku 90 minut od plačila prve vožnje. Plačilo s kartico je bilo najprej uvedeno na mestnih avtobusih, nato tudi za vožnjo z vzpenjačo. Od nedavno je mogoče z njo plačati parkiranje na posameznih območjih, kasneje pa bo z njo omogočeno še plačilo ob obisku muzejev, športnih zavodov in kulturnih prireditvev, ki jih pripravlja MOL.
3) Izgradnja dodatnih parkirnih površin za sistem parkiraj in se pelji (P&R – Park and Ride) na izteku Barjanske ceste in ob stadionu Stožice. Od tam bo dostop do mestnega središča možen z JPP, pri čemer bo cena slednjega že vključena v enotno ceno parkiranja.
4) Tehnološko napredni mestni avtobusi. Projekt predvideva posodobitev in okrepitev voznega parka JPP. Junija 2009 je potekala predstavitev hibridnih mestnih avtobusov proizvajalcev Van Hool in Solaris. Hibridna avtobusa sta poskusno peljala na redni liniji številka 6 mestnega potniškega prometa. Decembra lani je potekala še preizkušnja tovrstnega avtobusa podjetja MAN, ki je tri tedne vozil na redni progi številka 2, v začetku aprila 2010 pa je LPP javnosti predstavil tudi rezultate testiranja avtobusa na zemeljski plin. Podjetje bo še naprej testiralo različne tehnologije in se nato odločilo za nakup vozil z najboljšo in najustreznejšo tehnologijo za Ljubljano.
5) Prilagajanje storitev javnega prevoza glede na potrebe. Zagotoviti želimo fleksibilne storitve javnega prevoza, predvsem za potnike z gibalnimi oviranostmi in za območja z nizkim povpraševanjem. JPP na klic v območjih za pešce je že v uporabi. Njegov namen je povezava do najbližjega postajališča mestnega potniškega prometa in je namenjena vsem uporabnikom.
6) Uvedba prikazovalnikov prihodov avtobusov. Prikazovalniki bodo postavljeni na 33 postajališčih in dveh parkiriščih Parkiraj in se pelji (P&R – Park and Ride) na obeh koncih koridorja. S tem bo potnikom omogočen preglednejši, bolj viden in bolj natančen sistem obveščanja o prihodu avtobusov.
7) Izboljšana varnost na mestnih avtobusih za potnike, zlasti za starejše. Trenutno je na mestnih avtobusih nameščenih 53 kamer, 16 vozil je opremljenih z video nadzorom za vzvratno vožnjo, štirje avtobusi pa so dopolnjeni še s sprednjimi kamerami za spremljanje vožnje.
8) Celovita kolesarska strategija. Predvidena je vrsta ukrepov, namenjena promociji rabe kolesa za gibanje po mestu. Sem sodi uvedba in označevanje novih pasov, namenjenim kolesarjem, omogočanje varnega parkiranja koles (posebna parkirišča za kolesa), bolj fleksibilen in ugoden sistem izposoje koles. Prvo ustanovitveno srečanje kolesarske platforme je potekalo junija 2009, njeni člani pa se srečujejo približno na vsake tri mesece.
9) Zmanjšanje dovoljene hitrosti na nekaterih območjih mestnega jedra na 30 kilometrov na uro in uvajanje novih območij za pešce. S tem si bomo prizadevali za povečanje varnosti šibkejših udeležencev v prometu in zmanjšanje števila prometnih nesreč.
10) Vsaj 10 odstotkov čistejših vozil za vozni park MOL. Ta cilj smo presegli že pri prvem javnem naročilu za poslovni najem vozil za potrebe Mestne občine Ljubljana. Šest hibridnih vozil toyota prius je namenjenih delu mestnih inšpektorjev. Sicer pa je na ljubljanskih ulicah mogoče videti električne skuterje in električna vozila javnega podjetja Snaga, kot tudi dve električni vozili Kavalir, ki sta namenjeni za vožnjo po območjih za pešce.
11) Uporaba rastlinskega olja za pogon motornih vozil. Tri vozila Oddelka za kmetijsko tehniko Kmetijskega inštituta Slovenije že poganja rastlinsko olje. Za pogon na to gorivo se uporabljajo predelani dizelski motorji. Nanje so vgrajene elektronsko krmiljene grelne naprave, ki omogočajo, da ima rastlinsko

¹⁰⁸ Zanimivo je, da tako na slovenskem spletnem portalu CIVITAS ELAN – Ljubljana (2011d) kot tudi v brošuri »Za čistejši in boljši promet: 2008–2012« (CIVITAS ELAN – Ljubljana 2010, 5–7) izvajalci projekta navajajo 16 ukrepov, ki naj bi se izvajali v MOL, vendar pa jih v obeh primerih opisujejo zgolj 15 (op. a.)

<p>olje podobne lastnosti (viskoznost) kot mineralno dizelsko gorivo, kar zagotavlja nemoteno delovanje motorjev v vseh delovnih pogojih.</p>
<p>12) Izdelava sodobnega načrta trajnostne mobilnosti v mestu po načelu vključevanja javnosti, izdelava potovalnih načrtov za dve organizaciji z večjim številom zaposlenih (Mestna občina Ljubljana in Ministrstvo za zunanje zadeve RS).</p>
<p>13) Varne poti v šolo. Izvajanje ukrepa, ki med drugim predvideva razvoj interaktivnega načrta varnih poti v šolo, nevarnih območij in prometne signalizacije, zajema 46 osnovnih šol in 4 vzgojno-izobraževalne zavode. Izobraževanje učiteljev, prostovoljcev in šolarjev o varnosti v prometu bo pomagalo preprečevati prometne nesreče na šolskih poteh, katerih žrtve so otroci.</p>
<p>14) Upravljanje in racionalizacija dostave blaga v mestu. Tako bo v mestno jedro pripeljalo manj dostavnih vozil, ne da bi pri tem oškodovali naročnike dostave blaga. S tem pa bomo zmanjšali onesnaženje zraka in porabo energije na območju.</p>
<p>15) Proučitev možnosti za uvedbo takse za vstop vozil v ožji center mesta po okrepitvi JPP in izboljšanih pogojih za druge načine mobilnosti (kolesarjenje, hoja) ter proučitev možnih učinkov. T. i. zgoščevalne takse so uvedla že nekatera evropska mesta (na primer London, Stockholm), saj je promet eden največjih dejavnikov onesnaževanja okolja v mestih in s tem slabše kakovosti življenja.</p>

Vir: Povzeto po CIVITAS ELAN – Ljubljana (2010, 6–7).

PRILOGA Č: INTERVJU Z ZDENKO ŠIMONVIČ, VODJO ODSEKA ZA RAZVOJNE PROJEKTE NA MOL

(Intervju opravljen 15. aprila 2011)

Kakšna je vaša vloga v MOL in kakšna je vaša vloga v pobudi CIVITAS ELAN?

V MOL vodim odsek za razvojne projekte v službi za razvojne projekte in investicije. Ta služba pa je bila ustanovljena leta 2007, tako da smo v tej strukturi mestne uprave relativno nova enota. Pod naloge tega odseka spada tudi koordinacija mestne uprave pri vstopanju v evropske projekte. Čeprav moram reči, da sem projekt CIVITAS ELAN pa tudi MOBILIS prinesla s sabo, še ko sem vodila službo za mednarodne odnose MOL. Takrat je namreč tekel prvi CIVITAS projekt MOBILIS v šestem okvirnem raziskovalnem programu. Sedaj pa teče že drugi CIVITAS projekt, to je ELAN, v sedmem okvirnem raziskovalnem projektu. Tako da naše naloge niso samo te, ampak zagotovo imamo pa na nek način neko pomembno vlogo, ko gre za sodelovanje pri evropskih projektih oziroma projektih, ki so sofinancirani iz evropskih sredstev. Pri čemer zlasti tistih, ki so tako imenovane centralizirane pobude skupnosti, oziroma če po domače rečemo »tam, kjer gremo po denar direktno v Bruselj«, ne pa tam, kjer se prijavljamo na razpise raznih ministrstev in podobnih zadev. To je kratka umestitev našega dela, čeprav tudi tam sodelujemo z različnimi oddelki, zlasti če je potrebno, pomagamo tudi pri pripravi prijave in podobno. Znotraj samega projekta CIVITAS ELAN pa sem trenutno koordinatorka projekta, v prejšnjem projektu, MOBILIS, sem bila pa lokalna koordinatorka projekta, ker je bila takrat MOL učeče se mesto ali *learning city*. Zdaj pa je MOL naredila preskok iz *learning city* v *full partner* oziroma celo na koordinatorja. Koordiniramo pa v projektu samem 37 partnerjev. Če bosta potrjena 2. in 3. amandma pogodbe z Evropsko komisijo, bo nastopalo že 39 partnerjev, pri čemer so partnerji iz sedmih držav.

Kot ste omenili, je bila Ljubljana kot partner vključena že v CIVITAS MOBILIS. To je bilo finančno obdobje 2005–2009. Zdaj pa nastopa kot vodilni partner. Zanima me, kako je sploh prišlo do tega sodelovanja? Ali se je MOL sama vključila v ta projekt oziroma iniciativo CIVITAS ali je bila povabljen zraven?

V CIVITAS MOBILIS je bila MOL vključena po naključju. Leta 2003 je mesto Toulouse iskalo partnerje. Ne vem točno, preko katerega mehanizma so pri iskanju prišli do našega LPP-ja, LPP pa do nas. Takrat je bil, kar zadeva to pobudo, zelo dejaven tudi nacionalni koordinator za FP7, kajti to je pobuda, ki je namenjena posebej mestom. Nakar je prišlo do tega, da sva se takrat s kolegom iz oddelka za gospodarske dejavnosti in promet udeležila CIVITAS foruma, ki se je odvijal v Gradcu. Tam sva se srečala s kolegi iz Toulousea in potem se je pravzaprav takrat začelo dogovarjanje glede vključitve MOL v ta projekt. Potem so sledile še procedure znotraj MOL. Nato smo kandidirali skupaj z mestom Toulouse. V tistem konzorciju niti ni bilo mesto Toulouse, ampak STZP. To je regijsko telo za upravljanje mobilnosti, ki upravlja z voznimi parki, voznimi redi, tarifami, skratka z vsem. Tega mi v MOL nimamo, si pa želimo, da nekaj podobnega zaživi skozi projekte oziroma promocije integriranega JPP. Torej oni so bili koordinator projekta oziroma takrat še prijave za konzorcij, ki je bil sestavljen še iz Odense (Danska), Debrecena (Madžarska), Benetk (Italija) ter Ljubljane. MOL je šla takrat v ta projekt s tremi ukrepi kot učeče se mesto. Skozi to učenje, bodisi glede same vsebine, ki se nanaša na trajnostno mobilnost v mestih, ter tudi glede samega vidika prijave – administrativno finančnega vidika, ki so v teh okvirnih programih izjemno zahtevni. V projektih, ki jih vodi DG TREN oz. MOVE pa so še dodatne

zahteve, tako da smo skozi to pridobili dovolj znanja pa tudi kontaktov, da smo se potem, ko se je že pripravljajal nov razpis, začeli ozirati in spraševati, če bi šli še naprej v naslednji CIVITAS. Potem smo se odločili, da gremo kot vodilno mesto, ker smo tudi ugotovili, da s tremi ukrepi ne moreš doseči kakšnih bistvenih sprememb v samem mestu, ko gre za področje trajnostne mobilnosti. Zato smo celo zadevo zastavili veliko bolj ambiciozno. Poleg tega smo se potem počutili dovolj sposobni tudi za koordinatorsko funkcijo. Tako smo potem preko partnerjev, zlasti nekaterih lokalnih, začeli iskati partnerska mesta za naš konzorcij. Tu smo potem našli še mesta Zagreb, Gent, Brno in Porto.

Zelo zanimivo se mi zdi, da ste bili učeče se mesto. Je to kakšen poseben status?

Ja, to je poseben status. *Learning city* je bil kot pogoj naveden tudi v samem razpisu CIVITAS MOBILISA-a. Zahtevani so bili vsaj trije partnerji iz treh različnih držav, kar je mišljeno tri mesta, ker so projekti namenjeni mestom, od katerih mora biti vsaj eno mesto *learning city*. V konzorciju CIVITAS MOBILISA so bila tri vodilna mesta in dve učeči se mesti.

Ali to pomeni, da ste spoznavali primere dobrih praks in jih tudi kaj prenesli?

Absolutno, vsekakor. Naši trije ukrepi v projektu MOBILIS so bili alternativna goriva v JPP, vključevanje javnosti ter izboljšanje infrastrukture za kolesarje.

Te ukrepe ste si zbrali sami?

Da, sami.

Torej si v okviru vseh možnih ukrepov znotraj pobude CIVITAS sami izbirate tiste ukrepe, za katere ste mnenja, da so smiselni?

V pobudi CIVITAS je osem tematskih področij: alternativna goriva in čista, energetska učinkovita vozila, storitve kolektivnega prevoza in intermodalne povezave, upravljanje povpraševanja po prevoznih storitvah, vplivanje na vedenje udeležencev v prometu, varna in zanesljiva mobilnost za vse, inovativne storitve v prevozu, dostava blaga in uporaba telematike v prometu. In če pogledate 20 ukrepov, ki jih trenutno izvajamo v MOL, boste ugotovili, da so razporejeni po vseh teh področjih.

Torej na teh osem področij MOL nima vpliva?

Ne, to je del razpisa. Znotraj teh področij pa so konkretni ukrepi in strateške usmeritve stvar odločitve MOL. Konkretna vsebina je prepuščena nam, medtem ko so področja delovanja vnaprej opredeljena glede na cilje, ki jih Evropska komisija na področju čistejšega prometa v mestih zasleduje.

Mi iniciativo CIVITAS razumemo kot uresničevanje nekih strategij trajnostnega prometa v mestih, ki se nahajajo na preseku prometnih politik in politik trajnostnega razvoja. Našli smo nekatere dokumente, povezane s področjem: Bela knjiga o prometu iz leta 2001, Strategija trajnostnega razvoja, Zelena knjiga za novo kulturo mobilnosti v mestih, Akcijski načrt o mobilnosti v mestih ...

No, pred tem je bila pa še Tematska strategija za urbano okolje. Če pogledate obe področji, bodisi promet bodisi trajnostni razvoj v EK, boste ugotovili, da je bila posebna pozornost namenjena urbanemu okolju. Hvala bogu. Ker če pogledate, koliko vseh prebivalcev EU živi v mestih, ocene sicer variirajo, vendar naj bi okrog 75 % prebivalcev živel v mestih. In nekateri problemi se res koncentrirajo v mestih, med njimi je seveda tudi promet. In potem, ko pogledate kolikšen je delež cestnega prometa v mestih in koliko voženj opravimo v mestu, ugotovimo, da je to visok odstotek. Zato je treba tudi mestnim okoljem nameniti posebno pozornost. To je bila tista analiza in videnje, ki jo je EK pravzaprav imela in zato se je lotila bodisi Tematske strategije za urbano okolje bodisi potem zelene knjige in akcijskega načrta.

Nas zanima, če je MOL neposredno sodelovala pri sestavi teh dokumentov? Recimo pri akcijskem načrtu?

Ne boste verjeli, ampak smo res. In sicer smo bili zraven že pri Tematski strategiji za urbano okolje. Takrat vem, da je pri tem sodeloval naš kolega iz takratnega centra za varstvo okolja. Potem smo bili vključeni tudi skozi te projekte in preko naših političnih predstavnikov, ki so tudi del teh pobud. Vključeni smo bili v pripravo Zelene knjige za novo kulturo urbane mobilnosti kot tudi Akcijskega načrta za urbano mobilnost.

Veste mogoče imena konkretnih ljudi, ki so pri tem sodelovali?

Marko Notar je sodeloval pri Tematski strategiji za urbano okolje. Medtem ko je bil pri pripravi zelene knjige in akcijskega načrta prisoten naš mestni svetnik Roman Jakič, ki je tudi trenutni predsedujoči celotni pobudi CIVITAS v organu imenovanem PAC oziroma »Political advisory committee«.

Sta oba iz MOL?

Da, z razliko, da je Marko Notar delal v upravi (upravna funkcija), medtem ko je Roman Jakič mestni svetnik (politična funkcija).

No, če gremo bolj konkretno na CIVITAS ELAN. Je to en izvedbeni projekt teh strategij? Kako poteka iniciativa CIVITAS ELAN na evropski ravni?

Imamo Ljubljano, Gent in Porto kot vodilna mesta ter Brno in Zagreb kot učeča se mesta. Ljubljana je še koordinator projekta. Imamo še zunanje partnerje. Imamo eno firmo iz Nemčije, ki nam pomaga pri vodenju projekta. Vsako mesto ima lokalnega koordinatorja, ki izhaja iz lokalne oblasti. Potem ima vsako mesto še lokalne partnerje, ki so tako iz javnega kot privatnega sektorja. Ljubljana ima devet partnerjev: Telargo, d. o. o., Ljubljanski potniški promet, d. o. o. (LPP), Slovenske železnice, d. o. o., Institut Jožefa Stefana, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Prometni inštitut Ljubljana, d. o. o., Regionalni center za okolje za Srednjo in Vzhodno Evropo (REC), Kmetijski inštitut Slovenije in Urbanistični inštitut RS. Struktura gre tako, da lokalni koordinator usmerja lokalne partnerje in sodeluje potem na PMG (project management group). Ta zajema vse lokalne koordinatorje kot tudi glavnega koordinatorja, menedžment ter še koordinatorja za evalvacijo projekta in koordinatorja za diseminacijo projekta. Preko glavnega koordinatorja oziroma MOL poteka komuniciranje z Evropsko komisijo.

V PMG ni predstavnikov EK neposredno?

Ne. V EK ima MOL dva sogovornika: *project officer* in *financial officer*. Poleg tega ima EK svoje neodvisne eksperte, ki ocenjujejo naše delo. Potem sta še dva t. i. *support action* projekta, ki jih financira EK, imenovana VANGUARD in POINTER. VANGUARD skrbi za diseminacijo vseh projektov znotraj CIVITAS PLUS. POINTER pa je zadolžen za tehnični in finančni »monitoring« vseh petih izvajanih projektov znotraj CIVITAS PLUS.

Ali je dokument prijave projekta CIVITAS ELAN javen in kje dostopen?

Ne, ta dokument ni javen. To je prijava. Rezultati in izvlečki pa vse mogoče zadeve pa so. Ta dokument vsebuje tudi nekaj *know how*-a.

MOL je torej projektni koordinator. Je MOL edini znotraj projekta, ki se pogovarja z EK?

Da. Pri čemer smo pa zelo demokratični. Že v času pogajanj z EK za začetek projekta smo dosegli, da so bili prisotni predstavniki vseh petih mest, kar sicer ni v navadi. Drugače MOL s predstavniki EK v času projekta komunicira skoraj vsak dan. Moram reči, da imamo srečo, ker je to sodelovanje izredno enostavno. Sicer so postopki zbirokratizirani, je pa delo z ljudmi iz EK zelo prijetno. Zelo pomemben je še način finančnega poročanja – mi poročamo vsakih 6 mesecev. Poročila si sledijo v vrtnem redu kot 1. vmesno poročilo, 1. letno poročilo, 2. vmesno poročilo, 2. letno poročilo itd. In vsakemu letnemu poročilu sledi srečanje (*annual review meeting*). Komaj po pregledu poročila s strani EK in pregledu finančnega zahtevka mesta za nazaj, EK sprostijo finančna sredstva, namenjena ukrepom za nazaj. EK lahko pošlje v mesta, ki sodelujejo v projektih, tudi svoje finančne revizorje. V MOL so tako revizorji EK revidirali tri partnerje glede korektnega finančnega poročila.

Ali poročate o doseganju zastavljenih ciljev ali porabi sredstev?

O obojem.

Ali na evropski ravni projekta CIVITAS ELAN sprejemate skupne cilje oziroma skupne smernice, ki jih potem izvaja vsako mesto? Kako to poteka in kaj sprejemate?

Cilji so določeni že v programu dela. Pravzaprav izhajamo iz ciljev, zato da EK potrjuje projekte.

Kaj potem počnete na PMG? Zdaj razumem, da ne sprejemate ciljev.

PMG je koordinacija in menedžment projekta na evropski ravni. Na približno tri do tri in pol meseca imamo srečanje v enem izmed sodelujočih mest. Takrat imamo sestanke vseh nižjih skupin menedžmenta v projektu, na katerih obravnavamo poročila, finančne vidike, pravilno porabljenih finančnih sredstev. Potem imamo t. i. *training* delavnice, katerih namen je izmenjava dobrih praks tako med mesti kot med lokalnimi partnerji različnih mest ipd. Na te delavnice vabimo tudi mesta iz prejšnjih ali trenutnih drugih CIVITAS projektov, če so na nekem za nas zanimivem področju sama dosegla nadpovprečne rezultate. Enkrat letno se srečuje celoten konzorcij projekta CIVITAS ELAN, kjer poteka izmenjava izkušenj in dobrih praks. Del srečanja konzorcija je tudi *Political steering group* (PSG), ki ga sestavljajo voljeni predstavniki iz vseh petih mest.

Bo po končanem projektu med mesti kakšno rangiranje oziroma primerjanje doseganja zastavljenih ciljev?

Mislite *benchmarking*?

Da.

Ne, ne bo. Tudi ni smisel tega *benchmarking*. Sodelujoča mesta namreč »štartajo« iz zelo različnih začetnih pozicij. Dosegamo zgolj lastne zastavljene ukrepe na lokalni ravni. Na evropski pa ali smo dosegli cilje iz določenega področja. Ker s tem, ko dosegamo zastavljene cilje, EK pravzaprav prispevamo k uresničevanju evropskih politik.

Predstavnik političnega področja dela projekta CIVITAS ELAN za MOL je torej g. Roman Jakič?

Za nas ja. Znotraj projekta CIVITAS ELAN deluje g. Jakič v *Political steering group* (PSG), znotraj celotne iniciative CIVITAS pa v PAC (*political advisory committee*).