

Organizacije civilnog društva u pohodu na Bruxelles: slučaj Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Mario Munta

Redukcionistički narativ da su europski fondovi smisao članstva Hrvatske u EU-u proširio se u sve sfere društvenog života, pa tako i u civilno društvo

“Ti fondovi su vjerojatno glavno mjerilo uspješnosti i smisla, danas, i smisla članstva Hrvatske u Europskoj uniji” (HRT 2015). Ova nedavna izjava premijera Zorana Milanovića zorno prikazuje utilitarnu percepciju Europske unije (EU) u Hrvatskoj. Taj redukcionistički narativ da su europski fondovi smisao članstva Hrvatske u EU-u proširio se u sve sfere društvenog života, pa tako i u civilno društvo. Pretpristupni fondovi, a odnedavno i europski strukturni i investicijski fondovi, postali su svete krave. Ne čudi stoga što se percepcija uloge civilnog društva u kontekstu EU-a najčešće svodi na pripremu i provođenje europskih projekata, dok se tek u manjem dijelu spominju mogućnosti sudjelovanja organizacija civilnog društva (OCD) u procesu javnih politika EU-a i upravljačkim procesima na europskoj razini. Da OCD-i imaju svoje mjesto u zakonodavnom i upravljačkom sustavu EU-a, pokazat će se na primjeru Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (nadalje Odbor) – savjetodavnog tijela EU-a koje okuplja nacionalne predstavnike OCD-a. Isto tako, stručnu i širu javnost u ovom će se radu upoznati i s ostalim mogućnostima koje, pored sudjelovanja u radu Odbora i posrednog utjecanja na nacionalne vlade ili predstavnike u Odboru regija, stoje na raspolaganju civilnom društvu za utjecanje na zbivanja u Europskoj uniji.

Odbor je istraživački zanimljiv zbog toga što je jedina institucija EU-a u kojoj predstavnici OCD-a periodično i sustavno sudjeluju u procesu donošenja odluka u EU-u. To pravo podjednako se odnosi na predstavnike poslodavaca i sindikata (tzv. socijalni partneri) kao i na razne druge OCD-e. Naime, Odbor usvaja vrlo široku definiciju OCD-a¹, prema kojoj se sve organizacije koje na

dobrovoljnoj osnovi djeluju u javnom interesu mogu smatrati OCD-ima, bile to udruge poslodavaca, sindikati, razne nevladine organizacije, predstavnici socijalnih i ekonomskih interesa, religijske zajednice ili lokalne organizacije (EESC 1999).

Predrasuda da su neutjecajna, čini savjetodavna tijela poput Odbora crnim ovčama europskih studija. Hrvatska stručna literatura također je razmjerno tiha o temi uloge OCD-a i Odbora na europskoj razini. Pored vrijednih doprinosa koji čitatelje upoznaju s institucijom Odbora (Čepo 2013) i civilnim društvom u EU-u (Barić i Dobrić 2012), rijetki su radovi o temi uključivanja OCD-a u procese donošenja odluka i koordinacije ekonomskih i socijalnih politika u EU-u. Ovaj rad nastoji potaknuti istraživanje europskih institucija u Hrvatskoj. Prvi dio donosi kratak pregled svrhe, ovlasti i organizacijske strukture Odbora. Zatim će se sagledati kako Odbor uključuje civilno društvo u zakonodavne, upravljačke i koordinacijske procese u EU-u. U konačnici, ispitat će se koji alternativni kanali stoje OCD-ima na raspolaganju u EU-u. Njihova usporedba s Odborom temeljit će se na tome u kojoj mjeri svaki od tih kanala omogućuje OCD-ima postavljanje političkog dnevnog reda u EU-u.

Svrha utemeljenja Odbora

Europski gospodarski i socijalni odbor savjetodavno je tijelo² EU-a utemeljeno *Rimskim ugovorima* 1957. godine na inicijativu Belgije i potporu Nizozemske i Francuske. Te su zemlje imale bogato iskustvo s gospodarskim i socijalnim odborima³ putem kojih su predstavnici ključnih gospodarsko-socijalnih interesa (poslodavci, sindikati i ostali interesi) pridonosili zakonodavnom procesu na nacionalnoj razini. Prema takvom ključu, odluka o stvaranju sličnog, razmjerno neutjecajnog odbora na europskoj razini plod je želje da se gospodarskim i socijalnim subjektima osigura institucionalni pristup donošenju odluka unutar novosnovane Europske ekonomske zajednice (EEZ) (Armstrong 2002: 117; Warleigh 2002: 164). Kako navodi Warleigh (2002), takva odluka donesena je u svjetlu pozitivnih eksternalija koje su se očekivale. Naime, osim što se Odbor smatrao dragocjenim izvorom ekspertize u gospodarskim i socijalnim politikama EEZ-a, svrha njegova postojanja vidjela se i u potencijalu da bude referentna točka za javnost i (civilno) društvo.

Ovlasti Odbora i uloga u donošenju odluka

Po uzoru na većinu savjetodavnih tijela čiji je sadržaj odluka po definiciji pretežno konzultativne i neobvezujuće naravi za donositelje političkih odluka, Odbor sudjeluje u procesu donošenja odluka u EU-u, ali ne posjeduje "formalnu glasačku moć" poput, primjerice, Europskog parlamenta (EP) ili Vijeća Europske unije (VEU) (Hönnige i Panke 2013: 453). Njegova uloga u procesu donošenja odluka definirana je člankom 13.5 i člancima 300 – 305 *Ugovora o Europskoj uniji* te je ona ograničena na "asistiranje" u radu i savjetovanje Europske komisije (EK), VEU-a i EP-a pri kreiranju zajedničkih politika EU-a. Odbor je ukotvijen u najstariji i najosnovniji modalitet donošenja odluka u EU-u s jasno definiranim zakonodavnim postupkom – u takozvanu klasičnu metodu Zajednice (*Community method*). Krajnje pojednostavljeno, EK inicira prijedloge javnih politika te ih šalje na

razmatranje EP-u i VEU-u koji na koncu suodlukom (*co-decision*) donose akte sa zakonodavnom snagom. Prethodno, ovisno o području javnih politika, Odbor ili obavezno ili na zahtjev neke od navedenih institucija iznosi mišljenje na vlastitim plenarnim sjednicama koje se prosljeđuje VEU-u i EP-u prije prvog čitanja

Odbor sudjeluje u procesu donošenja odluka u EU-u, ali ne posjeduje "formalnu glasačku moć" poput, primjerice, Europskog parlamenta ili Vijeća Europske unije

u EP-u. Institucije EU-a dužne su primiti na znanje mišljenje Odbora i uzeti ga u obzir, ali nisu obvezane prihvatiti ili inkorporirati mišljenja Odbora ni djelomično ni u potpunosti. U tom smislu moglo bi se reći da je Odbor sa svojom savjetodavnom funkcijom, sukladno odredbama *Ugovora o Europskoj uniji*, obavezan ali neobvezujući kotačić u zakonodavnom procesu EU-a (McLaughlin 1976: 13).

Četiri su osnovne vrste mišljenja koja Odbor donosi na svojim plenarnim sjednicama: mišljenja slijedom zahtjeva (obvezna i fakultativna), samoinicijativna mišljenja, istraživačka mišljenja i informativna izvješća. Ovisno o tome kako je propisano *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije* (Ugovor iz Lisabona 2007), Odbor ili automatizmom zaprima zahtjev za iznošenjem mišljenja o određenom pitanju nakon što EK izradi prijedlog dokumenta (obvezna mišljenja) ili pak ima obvezu izjasniti se o bilo kojem pitanju kada god to EK, EP i VEU smatraju potrebnim pa stoga upute zahtjev Odboru (fakultativna mišljenja). Obvezna mišljenja definirana su stavkama *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* (Ugovor iz Lisabona 2007). Kako navode Hönnige i Panke (2013: 454), područja u kojima se od Odbora zahtijevaju obvezna mišljenja obuhvaćaju pretežno sve politike koje su prvotno bile vezane uz stvaranje ili ispravljanje slobodnog tržišta u EU-u: politike unutarnjeg tržišta, okolišna politika, poljoprivredna politika, kohezijska politika, socijalna politika i politika zapošljavanja, transportna i energetska politika, slobodno kretanje ljudi i roba, kulturna politika, zdravstvena politika, industrijska politika, strukturni fondovi i dr. S druge strane, Odbor u bilo kojem trenutku može zaprimiti zahtjev od EK-a, EP-a i VEU-a za fakultativnim mišljenjem o određenoj tematici. Najčešće se ipak dogodi da takav zahtjev uslijedi nakon objave programa, izvješća, zelenih i bijelih knjiga EK-a (Smismans 2000: 3). Nakon sastanka Europskog vijeća 1972. u Parizu Odbor dobiva pravo iznošenja samoinicijativnih mišljenja, što mu otvara mogućnost postavljanja određenog pitanja na dnevni red i formuliranja problema javnih politika prema vlastitom institucionalnom shvaćanju. Time je članovima Odbora omogućeno da u potpunosti iskoriste vlastitu ekspertizu i tehničko znanje za iznošenje kvalitetno utemeljenih i dobro informiranih mišljenja. Nadalje, pored fakultativnih mišljenja, institucije EU-a i predsjedništvo VEU-a mogu od Odbora zatražiti iznošenje

Tablica 1. Pokazatelji usuglašenosti odluka Odbora za razdoblje 2011. – 2014.

	2011.	2012.	2013.	2014.
Broj plenarnih sjednica	9	9	9	9
Broj ukupno izglasanih mišljenja	216	250	198	156
Broj jednoglasnih mišljenja	5	6	1	5
Udio usvojenih mišljenja*	213/213	246/246	198/198	154/155
Koeficijent uspješnosti mišljenja	1.0	1.0	1.0	0.99
Prosječan postotak afirmativnih glasova	93 %	92 %	93 %	94 %

Izvor: podatci za razdoblje 2003. – 2006. dobiveni iz: Große Hüttmann (2007), autorov vlastiti izračun za razdoblje 2011. – 2014. temeljen na službenim zapisnicima sa sjednica Odbora.

* Iznenađujuće, podatci donekle odstupaju od izračuna u godišnjim općim izvješćima o aktivnostima u Europskoj uniji koje izrađuje EK. Podatci su se za ovu prigodu pomno prikupljali na temelju pojedinačnih zapisnika s plenarnih sjednica 2011. – 2014. te je vjerojatnost autorove pogreške minimalna.

istraživačkih mišljenja. Istraživačka mišljenja Odboru omogućuju da na temelju analitičkih uvida svojih članova izrazi vlastiti stav o zatraženoj tematici ili produbi znanje zainteresiranim institucijama EU-a putem dubinskog istraživanja. Za razliku od istraživačkih mišljenja koja se iznose na zahtjev EK-a, EP-a ili predsjedništva VEU-a, Odbor raspolaže sličnim mehanizmom koji pokreće na vlastitu inicijativu – takozvanim informativnim izvješćem. Ujedno je riječ o posljednjem instrumentu kojem je cilj osvijestiti javnost i informirati institucije EU-a o razvojinama u pojedinim područjima javnih politika, provođenju zacrtanih strategija ili općenitom gospodarsko-socijalnom stanju pojedine regije ili zemlje.

Finalni proizvod plenarnih sjednica Odbora – mišljenja – najčešće je ciljano usmjeren prema postizanju konsenzusa između triju zastupljenih grupa u Odboru – poslodavaca, sindikata i raznih drugih interesa

Finalni proizvod plenarnih sjednica Odbora – mišljenja – najčešće je ciljano usmjeren prema postizanju konsenzusa između triju zastupljenih grupa u Odboru – poslodavaca, sindikata i raznih drugih interesa. Kako pokazuju prethodne analize (Perez-Solorzano Borragan i Smismans 2000; Smismans 2000; Warleigh 2002), a zatim i *tablica 1*, vidljivo je kako nije riječ o pukoj pretpostavci, već se približni konsenzus doista potvrđuje kao *modus vivendi* Odbora.

Mišljenja na plenarnim sjednicama Odbora izrazito rijetko izazivaju konfliktne stavove. U posljednje četiri godine samo jedno od 812 mišljenja nije usvojeno na sjednici, već je vraćeno na doradu u sekciju. Iako je u tom razdoblju jednoglasnom odlukom usvojeno tek 17 mišljenja, glasovanja na tim sjednicama uvijek su na granici jednoglasnosti. Pokazuje se da je u prosjeku između 92 i 94 posto afirmativnih glasova po mišljenju, iako je za usvajanje mišljenja potrebna obična većina. Potraga za konsenzusom broj 22 - kolovoz 2015.

uvjetovana je potrebom da se Odbor potvrdi kao jedinstveno i usuglašeno tijelo koje jednoglasno predstavlja mišljenje (široko definirano) civilnog društva. Neželjeni nusprodukt takve prakse razvodnjena su i uniformna stajališta koja doista uzimaju u obzir mišljenje svih triju strana, ali izostavljaju konfliktne (a time i bitne) elemente po strani. Konačnim prijedlozima stoga nedostaje jasna opredijeljenost i čvrstina. Kako navodi i sâm Odbor (2001), mišljenja koja se iznose na plenarnim sjednicama "usmjerena su k postizanju konsenzusa" te "predstavljaju sintezu pogleda koji su inicijalno mogli biti konfliktni, a koji se temelje na različitim interesima organizacija civilnog društva predstavljenih u Odboru" (EESC 2001). Drugim riječima, izgradnji konsenzusnog mišljenja između triju grupa prethodi razrada mišljenja unutar studijskih grupa sekcija, rasprava i glasovanje u samim sekcijama i konačno glasovanje na plenarnoj sjednici. Kroz svaku točku procesa mišljenje se filtrira, a konfliktni se elementi ublažavaju kako bi konačno mišljenje zrcalilo poglede Odbora u cjelini. U naglasku na dijalogu, inkluzivnosti i dostizanju jednoglasnosti odražava se težnja Odbora da se prikaže kao forum deliberativne demokracije. Odbor se čak i nakon vala proširenja 2004./2007. pokazao otpornim na navodni manjak "deliberativne kulture" i "tradicije konsenzualnog donošenja odluka" predstavnika OCD-a iz novih zemalja članica te je nastavio usvajati mišljenja s približnim konsenzusom (Perez-Solorzano Borragan i Smismans 2008: 148). Ako se Odbor prethodnih desetljeća smatrao korporativističkim tijelom unutar EU-a, on to više nije. Naime, potraga za konsenzusom u suprotnosti je s principima korporativizma – pogađanjem socijalnih partnera (poslodavaca i sindikata), zauzimanjem jasnih pregovaračkih pozicija i obvezujućom prirodom odluka (Smismans 2000: 8). Suprotno tomu, u Odboru se teži jedinstvenom mišljenju i fleksibilnim stajalištima, a izglasano mišljenje samo po sebi ne rezultira obvezujućim odlukama.

Osnovna organizacijska struktura Odbora

Organizacijska struktura EP-a gotovo se može preslikati na Odbor. Oba tijela imaju predsjednika, plenarnu skupštinu, tajništvo, radne skupine i izvjestitelje. Predsjednik Odbora bira se na mandat od pet godina te, osim što predsjedava plenarnom sjednicom, zajedno s dva potpredsjednika predstavlja Odbor pred ostalim institucijama i izvan EU-a. Plenarne sjednice

Tablica 2. Mišljenja Odbora prema porijeklu izvjestitelja za razdoblje 2013. – 2014.

	Obvezna i fakultativna mišljenja	Samoinicijativna mišljenja	Istraživačka mišljenja	Ukupno
EU12 + 1	41	58	7	106
EU15	190	49	14	253
Ukupno EU28	231	107	21	318
Udio EU12+1	17,7 %	54,2 %	33,3 %	33,3 %

Izvor: vlastiti izračun autora na temelju zapisnika sa sjednica Odbora

Odbora održavaju se devet puta godišnje, a na njima se osim glasovanja o mišljenjima odvijaju i gostovanja predstavnika drugih institucija EU-a i stručnjaka te manifestacije civilnog društva. O mišljenjima se glasuje običnom većinom, a primjenjuje se i princip konstruktivne apstinencije, stoga se suzdržani glasovi ne računaju protiv usvajanja mišljenja. Tajništvo je sastavljeno od podjednakog broja predstavnika poslodavaca, sindikata i raznih interesa. Ono je zaduženo za administrativne, proračunske i organizacijske zadatke te ujedno zaprima prijedloge samoinicijativnih mišljenja članova Odbora. Samim time inicijalna filtracija takvih mišljenja rezultat je autonomne odluke Tajništva, što ga čini prijelomnom točkom u procesu iniciranja mišljenja. Maglovit i ne sasvim transparentan način odabira "podobnih" prijedloga pridonosi njegovoj tajnovitosti te nije sasvim jasno vodi li se Tajništvo pri tome političkim prioritetima ili nečim drugim. Radna tijela nazivaju se sekcijama ili povjerenstvima, a Odbor ih sadrži ukupno sedam. Sekcije su podijeljene prema područjima javnih politika: Ekonomska i monetarna unija i ekonomska i socijalna kohezija (ECO); Jedinstveno tržište, proizvodnja i potrošnja (INT); Transport, energija, infrastruktura i informacijsko društvo (TEN); Zapošljavanje, socijalna pitanja i državljanstvo (SOC); Poljoprivreda, ruralni razvoj i okoliš (NAT) i Vanjski odnosi (REX), a postoji i Savjetodavna komisija za promjene u industriji (CCMI). Unutar sekcija formiraju se radne skupine (*study groups*) koje razrađuju mišljenja u domeni dotične sekcije. U tim skupinama nastoji se održati ravnoteža zastupljenih interesa, pa je uvijek prisutan podjednak broj članova poslodavaca, sindikata i raznih interesa (izvor: intervju s članicom Odbora). Izvjestitelj (*rapporteur*) je formalno odgovoran za pripremu mišljenja te ga predstavlja na plenarnoj sjednici. Položaj izvjestitelja omogućuje obnašatelju funkcije da uokviri problem javnih politika prema vlastitom svjetonazoru ili poziciji grupe iz koje potječe. Ujedno obnašatelj postaje svojevrsni sukreator dnevnog reda. Ne čudi kako je upravo funkcija izvjestitelja izazvala burne reakcije među članovima iz novopridruženih zemalja (EU10). Naime, kako je u tek 27 od 343 usvojena mišljenja (7,9 posto) u razdoblju 2005. – 2006. izvjestitelj dolazio iz nove zemlje članice, počelo se propitivati je li riječ o sistematičnoj podzastupljenosti ili je podzastupljenost posljedica dužeg perioda učenja (Perez Solorzano Borrigan i Smismans 2008: 150). Ako je suditi prema podacima iz tablice 2 za razdoblje 2013. – 2014., taj se odnos poboljšao, pa se ukupan postotak izvjestitelja iz zemalja EU12+1⁴ popeo

na 33,3 posto, dok su većinu samoinicijativnih mišljenja (54,2 posto) predlagali izvjestitelji iz zemalja EU12+1. Najveći disbalans u korist starijih članica još uvijek je zamjetan kod obveznih i fakultativnih mišljenja, gdje je 82,3 posto svih mišljenja bilo u rukama članova iz starih zemalja članica (EU15). Ipak, taj podatak donekle je razumljiv uzme li se u obzir veća brojnost članova iz EU15 te njihova ekspertiza u područjima gdje je mišljenje Odbora obvezno.

Članstvo u Odboru

Odbor broji ukupno 353 člana iz svih 28 zemalja EU-a. Članove formalno potvrđuje VEU na preporuku vlada zemalja članica. Svakoj zemlji dodijeljen je broj mjesta proporcionalan populaciji te države. Vlade najčešće izbor članova vrše na prijedlog krovnih udruga poslodavaca, sindikalnih središnjica i mreža organizacija civilnog društva, ali nisu obvezane na taj način izvršiti odabir niti voditi brigu o podjednakom broju članova iz svake od triju grupa Odbora: poslodavaca, sindikata i raznih interesa. Članovi Odbora su, naime, podijeljeni u tri grupe u Odboru u kojima predstavljaju interese poslodavaca (Grupa I), sindikata (Grupa II) ili drugih raznih interesa (Grupa III). Razni interesi sastoje se pretežno od organizacija civilnog društva poput okolišnih udruga, socijalnih udruga, udruga potrošača, udruga osoba s posebnim potrebama, ženskih udruga i profesionalnih udruženja, ali i malih i srednjih poduzetnika, poljoprivrednika i socijalnih poduzetnika.

Jednom kad su izabrani na mandat od pet godina, članovi Odbora nezavisni su u svom djelovanju, ne odgovaraju matičnim organizacijama iz kojih potječu te se od njih očekuje da predstavljaju apstraktne gospodarsko-socijalne interese svoje grupe, ali "u općem interesu Zajednice" (Smismans 2000: 7). Koliko se pak ozbiljna posvećenost poslu može očekivati od članova Odbora, vrlo je upitno. Prema Statutu Odbora, članovi za svoj rad na mišljenjima u radnim skupinama, sekcijama i plenarnim sjednicama nisu kompenzirani, već primaju dnevnicu koje bi članovima trebale "omogućiti obnašanje raznih zadataka i obaveza s neovisnošću i statusom usporedivim s članovima ostalih europskih institucija" (EESC 2003, EESC 2012). Nažalost, praksa nekompenziranog rada u Odboru nikako ne pridonosi "statusu usporedivim s članovima ostalih europskih institucija", ali zato narušava kredibilitet institucije. Imajući u vidu kako većina članova Odbora popunjava radno mjesto

u svojoj matičnoj organizaciji, dvojbena je koliko se ta osoba samostalno može posvetiti obvezama u Odboru. To naročito vrijedi za članove Odbora koji rade u organizacijama ograničenih kapaciteta, pa je nemoguće redovite obaveze u organizaciji delegirati na nekog drugog za vrijeme obavljanja obaveza u Odboru. Drugim riječima, razina angažmana u Odboru najčešće je refleksija osobnih ambicija, motiviranosti, vezanosti uz područje javnih politika i pojedinačne volje za sudjelovanjem.

Konkurentski ulazni kanali i postavljanje dnevnog reda

Borba za ekskluzivno predstavljanje društvenih interesa započela je već rano u povijesti Odbora. Tijela slična Odboru, poput Stalnog odbora za zaposlenost ili Tripartitne konferencije, također su pružala platformu za razmjenu ideja između socijalnih partnera, zemalja članica i institucija EU-a. McLoughlin (1976: 10) je taj rani trend osnivanja konkurentskih tijela opisao željom izvršnih tijela EU-a da za svoje politike pridobiju što širu podršku društvenih interesa. Brojni se autori pak slažu (Schäfer i Leiber 2009: 4; Warleigh 2002: 167; Smismans 2000: 1) da su otegotne okolnosti poput savjetodavnog karaktera Odbora, tj. slabe utjecajnosti na zakonodavni proces, zatim osnivanje alternativnih tijela i želja predstavnika društvenih interesa da izravnije utječu na proces javnih politika kumovale marginalizaciji Odbora unutar EU-a.

Komparativne prednosti konkurentskih tijela smjestit će se u ovome radu u kontekst sposobnosti tijela da utječu na postavljanje političkog dnevnog reda (*political agenda*) u EU-u – faze u procesu europskih javnih politika koju je dosad najdalje istražio Sebastiaan Princen (2006, 2007, 2011). U kontekstu EU-a politički dnevni red može se shvatiti kao skup tema ili problema koji se uspiju formalno probiti u proces donošenja odluka. Utjecati na postavljanje političkog dnevnog reda u EU-u u sklopu uobičajenog zakonodavnog postupka znači utjecati na institucije koje raspolažu formalnom moći iniciranja zakona i tema (EK i Europsko vijeće). No, iako je EK taj koji formalno postavlja dnevni red kod većine europskih javnih politika, inicijalni podražaj za prijedloge ne mora nužno doći iz struktura EK-a, već i izvana (Princen 2007: 23), što raznim institucijama otvara mogućnost utjecanja. Naime, sama faza postavljanja dnevnog reda može sadržavati nekoliko podfaza: iniciranje, specifikiranje, ekspanziju i ulazak (Princen i Rhinard 2006: 1121). Iniciranje problema odnosi se na početno otvaranje određene teme, bilo kroz kanale "visoke politike" (npr. sastanci na vrhu Europskog vijeća) ili "niske politike" (ekspertne skupine EK-a, radne skupine VEU-a, epistemičke zajednice itd.). Tijekom podfaze specifikiranja problemi se ukalupljaju, tj. uokviruju (*framing*) unutar postojećih normi i principa, dakako ovisno o mjestu (*venue*) na kojem dolazi do specifikacije. Ekspanzija se odnosi na strategije "stjecanja pažnje" koje provode ili visoka politika ili ekspertne skupine s ciljem mobilizacije potencijalnih pristalica i izazivanja interesa za problematiku (Princen 2011: 929). Za izazivanje šire pažnje potrebno je "odabrati" (*venue shopping*) "ispravnu" instituciju prema kojoj se problem usmjerava i voditi brigu o tome da je problem definiran na "ispravan" način (prema preferencijama ciljane institucije) kako bi šanse za postavljanje dnevnog

reda bile veće. Faza ulaska označava formalno postavljanje problema na dnevni red legislativnog postupka. Prokletstvo EU-a leži u tome što postoje brojne ulazne točke u procesu europskih javnih politika, ali samim time i brojni "veto igrači" koji mogu blokirati prijedloge. Stoga može biti problematično uokviriti problem po željama svih ključnih aktera.

Čemu služi Odbor?

Savjetodavni karakter Odbora najčešće diktira njegov položaj u procesu javnih politika. Kako savjetodavnu funkciju najčešće izvršava tek kada je formalna politička agenda već definirana, pa EK ili ostale institucije EU-a upute zahtjev za obveznim ili fakultativnim mišljenjem, mišljenja Odbora odnose se pretežno na formulaciju javnih politika. Osim što u zakonodavni postupak može intervenirati svojim preporukama, razina prihvaćenosti političke agende u Odboru može poslužiti *polycymakerima* kao test legitimnosti i izglednosti za uspjeh u kasnijoj fazi procesa. Mogućnost postavljanja političkog dnevnog reda formalno je ograničena na samoinicijativna i istraživačka mišljenja te instance kada Europska komisija izdaje komunikacije, bijele i zelene knjige, iako neformalno utjecanje nikada nije isključeno. Tako postavljeno, Odbor doista ima mogućnost na vlastiti poriv inicirati određenu problematiku putem samoinicijativnih mišljenja. Problem se zatim specifikira kroz proces filtriranja u studijskim grupama, sekcijama i plenarnim sjednicama prije nego odražava stav Odbora. Dodatno, u rijetkim slučajevima kada članovi EK-a sudjeluju u radu sekcija Odbora u želji da "ispitaju teren" oko potencijalnog prijedloga, Odbor ima neformalnu mogućnost utjecati na definiranje prijedloga (specifikacija). Odbor može proširiti (ekspanzija) određeni problem prema nižim strukturama (primjerice: sekcijama, grupama, *Liaison grupi* i nacionalnim gospodarsko-socijalnim vijećima) kako bi zadobio podršku civilnog društva, a u konačnici prosljediti prijedlog EK-u ili predsjedništvu VEU-a. Kod istraživačkih mišljenja Odboru je također otvorena mogućnost definirati dnevni red

Prokletstvo EU-a leži u tome što postoje brojne ulazne točke u procesu europskih javnih politika, ali samim time i brojni "veto igrači" koji mogu blokirati prijedloge

prema vlastitim preferencijama, iako tražitelj mišljenja donosi konačnu odluku kako (ako uopće) uokviriti željenu problematiku. Dodatno, kada EK inicira ili problematizira rješavanje određenih pitanja putem komunikacija, bijelih i zelenih knjiga, Odbor najčešće ima formalnu obvezu iznijeti mišljenje prije nego se izrade konačni prijedlozi akata.

Aktivnosti Odbora nadilaze obvezu izbacivanja mišljenja u redovnom legislativnom procesu EU-a. Tijekom godina

izgrađena je organizacijska mreža koja opravdava opis Odbora kao foruma za dijalog i posrednika između civilnog društva i institucija EU-a. Naročito posljednjih desetak godina intenzivirali su se odnosi s OCD-ima u zemljama članicama i trećim zemljama (kandidatkinjama). Pored zajedničkih savjetodavnih odbora koji se osnivaju za svaku zemlju kandidatkinju s ciljem uspostave dijaloga između lokalnih OCD-a i europskih institucija, praćenja pretpristupnog procesa iz perspektive civilnog društva i izgradnje kapaciteta OCD-a, Odbor kroz brojne druge procesne mehanizme osnažuje vlastiti legitimitet. Prvo, Odbor je uspostavio opservatorije koji prikupljaju podatke i analize politike oslanjajući se na doprinose s terena uz pomoć predstavnika nacionalnog civilnog društva (uključujući socijalne partnere). Primjera radi, Opservatorij za tržište rada, kojem je cilj pratiti i analizirati događanja na tržištu rada zemalja EU-a, nedavno je izdao *Izvešće o nezaposlenosti mladih* (EESC 2014) u koje je uključena i Hrvatska. Izvjestiteljica je konzultirala predstavnike NVO-a i ostalih OCD-a te socijalne partnere kako bi identificirala kritične točke na tržištu rada svake zemlje. Izvešće je predstavljeno na plenarnoj sjednici Odbora i vrlo je vrijedan izvor informacija za donositelje odluka jer uključuje perspektivu svih dionika na tržištu rada. Doprinos takvih i sličnih tijela u tome je što daju glas dionicima koji inače nemaju prilike izraziti svoje viđenje na razini EU-a. Drugo, Odbor organizira brojne tematske konferencije u gradovima EU-a. Iako bi poneki sarkastični komentator mogao prigovoriti da se na takvim događajima prije može bolje "pojesti i popiti" nego uključiti lokalne dionike u upravljačke procese EU-a, Odbor takve prilike koristi da bi približio javne politike EU-a građanima i izgradio mostove između lokalnih aktera civilnog društva i aktera u EU-u. Koliko god se bezazlenima takve konferencije činile, one su prilika predstavnicima civilnog društva i socijalnim partnerima da "promišljaju Europu" i diskutiraju o javnim politikama na višoj razini apstrakcije, izvan uobičajenih tehničkih rasprava. Tako je u ožujku 2015. održana konferencija "Ekonomski rast i društveni napredak u ruralnim i urbanim

Limitiranost Odbora očituje se u činjenici da ne postoji obaveza EK-a uvrstiti mišljenje Odbora na formalni politički dnevni red, unatoč tomu što se mišljenje mora "uzeti u obzir".

područjima" u Rigi. Konferencije poput te pravo su mrijestilište ideja, a predstavnici institucija EU-a koji često sudjeluju na tim događanjima imaju priliku opipati sentimente civilnog društva glede alata, politika ili strategija EU-a, što može biti dobar pokazatelj prihvaćenosti ideja na najnižoj razini. Pored toga, prilika je to za ostvarivanje vrijednih kontakata i razmjenu iskustava. Nerijetko se na takvim konferencijama prenose najbolje prakse primjene politika i instrumenata EU-a, pa predstavnici OCD-a ujedno i uče iz primjera dobre prakse. Treće, Odbor

održava kontakte s nacionalnim gospodarskim i socijalnim vijećima (GSV). Ti se odnosi mogu temeljiti na želji Odbora da pomogne izgraditi mrežu Odboru sličnih institucija na nacionalnoj razini ili na želji da se postojeći GSV-i angažiraju na EU razini i postanu dionik u upravljačkim procesima EU-a. Konkretnije, kao što su socijalni partneri izrazili želju intenzivnije se uključiti u nadzor i koordinaciju nacionalnih ekonomskih i fiskalnih politika putem Europskog semestra, tako je i Odbor odlučio mobilizirati nacionalne GSV-e, slične organizacije i OCD-e u postupke Europskog semestra.⁵ Od njih se zahtijevaju doprinosi u vidu komentara na specifične preporuke zemljama članicama te prijedloga kako poboljšati sadržaj nacionalnih reformskih programa (NRP) i implementaciju predviđenih mjera. Nakon što sakupi doprinose Odbor ih objavljuje u obliku integriranih izvješća koja se prosljeđuju EK-u i ostalim institucijama EU-a. Svrha je tih aktivnosti da se u nadolazećim ciklusima Europskog semestra uključe korisni doprinosi civilnog društva u prioritete godišnjeg pregleda rasta, sadržaj NRP-a i elemente specifičnih preporuka zemljama članicama.

Ipak, limitiranost Odbora očituje se u činjenici da ne postoji obaveza EK-a uvrstiti mišljenje Odbora na formalni politički dnevni red, unatoč tomu što se mišljenje mora "uzeti u obzir". Postaje jasno kako deliberativni karakter Odbora možda i nije optimalno mjesto (*venue*) za one OCD-e i interesne skupine koji žele ozbiljnije promicati partikularne interese.

Što nudi europsko socijalno partnerstvo?

Tek su pokretanjem "socijalnog dijaloga" u Val Duchesseu 1985. godine socijalni partneri značajnije uključeni u kreiranje socijalnih politika EU-a. Prije Jacquesa Delorsa, koji se paralelno s izgradnjom jedinstvenog tržišta u EU-u žestoko zalagao za socijalnu dimenziju EU-a (Lange 1993), socijalne politike u EU-u često su se donosile "kroz stražnja vrata" jednoglasnim odlučivanjem u VEU-u, pod opravdanjem reguliranja unutarnjeg tržišta (Ugovor iz Lisabona 2007: čl. 115). Unija konfederacija industrije i poslodavaca na razini EU-a (UNICE, tj. današnji BUSINESSEUROPE) zazirala je od sklapanja obvezujućih ugovora s Konfederacijom europskih sindikata (ETUC) (Hix 2005: 216) jer nije morala strahovati od odmazde Komisije s obzirom na to da su kompetencije EU-a u socijalnim politikama bile iznimno male (Schäfer i Leiber 2009: 3). *Protokolom o socijalnoj politici*, koji je dodan *Ugovoru iz Maastrichta*, kompetencije EU-a u sferi socijalne politike značajno su se proširile (na uvjete rada i radnu okolinu, jednakost na tržištu rada, socijalnu inkluziju itd.), a europski socijalni partneri i formalno su postali sukreatori socijalne politike (Ugovor iz Maastrichta 1991).

Uloga europskih socijalnih partnera danas je trojaka. Prvo, EK je postao obavezan konzultirati europske socijalne partnere oko svih socijalnih politika prije iniciranja prijedloga. Drugo, socijalnim partnerima povjerena je uloga kvazizakonodavaca, tj. omogućeno im je na vlastiti zahtjev sklapati autonomne ugovore s obvezujućom primjenom na nacionalnoj razini. Takvi ugovori obvezuju socijalne partnere na implementaciju ugovorenih obveza. Isto tako, socijalni partneri mogu zatražiti da postignuti dogovor postane prijedlog EK-a te prođe proces potvrde u VEU-u. Treće, od socijalnih partnera moglo se zatražiti

da samostalno implementiraju propise iz područja socijalnih politika koji se usvoje na razini EU-a.

Socijalni dijalog u današnjem obliku ima tri inačice na razini EU-a: sektorski socijalni dijalog, prekosektorski socijalni dijalog i tripartitni socijalni dijalog. Prvo, socijalni dijalog unutar industrijskih sektora od 1998. godine omogućuje usvajanje autonomnih ugovora između europskih konfederacija sektorskih poslodavaca i radnika (Europska komisija 1998). Drugo, prekosektorski socijalni dijalog predstavlja izvorni socijalni dijalog koji se odvijao između ETUC-a, BUSINESSEUROPE-a i ostalih krovnih prekosektorskih udruženja. Treće, tripartitni socijalni dijalog u obliku Tripartitnog socijalnog summita za rast i zaposlenost⁶ formaliziran je 2000. godine, a okuplja europske socijalne partnere, ministre rada, predsjednika EK-a i šefove vlada prije proljetne sjednice Europskog vijeća.⁷ Pretežno služi za koordinaciju ekonomskih i socijalnih strategija (Vijeće Europske unije 2003).

Devedesete su bile najproduktivnije godine prekosektorskog socijalnog dijaloga. Direktive o roditeljskom dopustu, radu na pola radnog vremena i radu na određeno svoju su formu dobile putem socijalnog dijaloga te su usvojene putem VEU-a (usp. Falkner 1998). Međutim, broj autonomnih ugovora i ugovora putem direktive VEU-a drastično je pao od devedesetih godina do danas.⁸ S druge strane, broj neobvezujućih "mekih" dokumenata⁹ drastično se povećao unutar socijalnog dijaloga s uvođenjem novih koordinacijskih upravljačkih instrumenata u području socijalne politike, poput otvorene metode koordinacije (OMC) u politikama zapošljavanja i socijalne isključenosti. Zajednička su mišljenja tako posljednjih petnaestak godina dominantan oblik socijalnog dijaloga na prekosektorskoj i sektorskoj razini (Europska komisija 2015a).

U pogledu utjecaja na politički dnevni red, socijalni partneri formalno su ovlaštteni potpuno autonomno kreirati dnevni red u području socijalnih politika. Suzakonodavne ovlasti socijalnim partnerima omogućuju postavljanje dnevnog reda, formuliranje problema, donošenje odluke i obvezujuću implementaciju na nacionalnoj razini. Ipak, početna produktivnost socijalnog dijaloga brzo se svela na mrtvu točku, pa se socijalni dijalog u današnjem obliku odnosi na usvajanje zajedničkih pozicija, neobvezujućih smjernica, okvira i metoda za djelovanje te deklaracija. U usporedbi s Odborom, socijalni dijalog trenutno pridonosi deliberaciji između predstavnika industrije, međutim na puno rjeđoj osnovi (3 – 4 puta godišnje) i u puno užem području javnih politika negoli u Odboru. Pitanje budućnosti socijalnog dijaloga aktualizirano je posljednjih godina u kontekstu Europskog semestra. Kako unatoč želji socijalnih partnera efikasni mehanizmi za uključivanje socijalnih partnera u formulaciju i implementaciju reformi zemalja članica unutar Europskog semestra izostaju (Europska komisija 2015a), EK je čak izaslao nacionalne koordinatora u zemlje članice s ciljem podrške socijalnih partnera u izradi specifičnih preporuka (vidi fusnotu), a najavljena je i reforma cjelokupnog socijalnog dijaloga (Euractiv 2015a).

Gdje lobirati?

OCD-i na europskoj razini u teoriji mogu janusovski odražavati dvije različite težnje. Mogu težiti promicanju partikularnih

interesa ili stremiti promicanju javnog interesa, osnaživanju civilnog društva i razmjeni iskustava. Potonje se postiže savjetodavnim aktivnostima kojima se OCD-i uključuju u procese oblikovanja javnih politika ili koordinaciju nacionalnih gospodarsko-socijalnih politika (npr. u Odboru ili tripartitnim socijalnim dijalogom). U prvom slučaju OCD-i djeluju poput interesnih skupina. Tada promiču interese članstva na način da utječu na zakonodavne procese EU-a kako bi prilagodili regulatorni sustav EU-a vlastitim ekonomskim i socijalnim interesima. Bilo da se radi o profesionalnim organizacijama, sindikatima, udrugama poslodavaca ili nevladinim organizacijama, uspješnost ovisi o odabiru najpogodnijeg puta do donošenja odluka. Drugim riječima, interesnim je skupinama cilj locirati najprikladniju metu za lobiranje. Gdje leži moć odlučivanja, tamo su i najveći izgledi za uspjeh. Odbor dosad nije stekao reputaciju prikladne mete za lobiranje, iako poneki autori (Westlake 2009: 139–140) naglašavaju potencijalne prednosti Odbora naspram drugih kanala. Naime, njegova pristupačnost može osloboditi lobiranje vela tajnosti od kojeg pati, rani doticaj Odbora s prijedlozima EU-a može interesnim skupinama poslužiti kao izvor informacija, Odbor pored formalnog utjecaja i neformalno može utjecati na institucije EU-a. Kako god, opredjeljenje Odbora da funkcionira kao deliberativno središte organizacija civilnog društva koje djeluju u javnom interesu, a ponajviše njegov savjetodavni karakter ograničuju sferu mogućnosti interesnim skupinama. Najvažnije od svega, tijekom godina razvio se niz ostalih, mnogo direktnijih kanala utjecaja.

Primjerice, privatni kontakti s članovima EK-a najizravnija su mogućnost. Ako pojedinačni socijalni partneri nisu zadovoljni načinima na koje europske konfederacije zastupaju njihove interese putem socijalnog dijaloga, izravni neformalni kontakti uvijek su u igri. Poslovne interesne skupine na sličan će način nastojati doći do insajderskih informacija o sektorskim politikama ili vlastitom ekspertizom proširivati "vidni spektar" članova EK-a, EP-a ili VEU-a. Drugo, osim direktnih kontakata, mogu angažirati konzultantske tvrtke koje će za njih lobirati ili mogu samostalno osnovati urede u Bruxellesu preko kojih djeluju, kao što je slučaj s Hrvatskom gospodarskom komorom. Na sličan način predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti ponekad, osim sudjelovanjem u savjetodavnom Odboru regija, zaobilaze nacionalnu razinu i osnivaju predstavništva u Bruxellesu (primjerice Bavarska). Kako su lobističke aktivnosti u EU-u tek djelomično regulirane pokretanjem *Registra transparentnosti* 2011. godine, lobističke skupine imaju obavezu zatražiti akreditaciju samo za pristup EP-u. Treće, na raspolaganju im stoje alternativni savjetodavni odbori (*advisory committee*) VEU-a, a socijalnim partnerima i unutar EK-a. Iako predstavljaju koordinacijska tijela, savjetodavni odbori u VEU-u mogu poslužiti interesnim skupinama kao lobistička meta. Slično, predstavnicima nacionalnih sindikalnih središnjica i krovnih organizacija poslodavaca omogućeno je sudjelovanje u Savjetodavnom odboru za slobodu kretanja radnika unutar Povjerenstva za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost EK-a. Iz svake zemlje članice u radu sudjeluju po dva člana vlade, sindikata i poslodavaca. Unutar njega izdaju se mišljenja o zapošljavanju i slobodi kretanja radnika, što u konačnici otvara mogućnost utjecaja na zakonodavni razvoj. Četvrto, i EK i EP razvili su

mehanizme javnih saslušanja (*public hearing*) i javnih savjetovanja (*public consultation*). Preko njih je interesnim skupinama i zainteresiranoj javnosti omogućen upliv u postupak formulacije javnih politika fizički i putem interneta, no diskrecijsko je pravo tih institucija odrediti što će od predložene građe uvrstiti u prijedloge. Samim time postupak javnog savjetovanja razmjerno je neutjecajan mehanizam koji je podložan selektivnom odabiru sugestija koje odgovaraju donositeljima odluka u svrhu legitimacije vlastitih ideja. Ovisno o atraktivnosti teme i medijskoj pozornosti, zainteresirana javnost takve oblike konzultacija najčešće ne primijeti ili oni rezultiraju hiperprodukcijom odgovora i komentara.¹⁰

Uloga interesnih skupina u postavljanju političkog dnevnog reda može potencijalno biti velika, ali ju je teško objektivno izmjeriti. Praksa kojom EK nastoji usavršiti vlastite prijedloge i strategije putem *ad hoc* konzultacija nije rijetka. Odluka da se određena interesna grupa konzultira često je diskrecijsko pravo članova EK-a, a javna savjetovanja najčešće su prilika dobro umreženim interesnim skupinama da utječu na to na koji će se način određeno pitanje specificirati ususret izradi prijedloga. Isto tako, javno savjetovanje ujedno je odlična prilika da EK testira ideje iz svojih komunikacija, bijelih ili zelenih knjiga među zainteresiranim stranama i javnošću prije nego formalni prijedlozi dođu na stol donositeljima odluka. Savjetodavni odbor za slobodu kretanja radnika pak nudi nacionalnim predstavnicima poslodavaca i radnika direktniji kanal za utjecanje na dnevni red politika za zapošljavanje i slobodu kretanja radnika, ali, slično Odboru, formalni utjecaj ograničen je na savjetodavna mišljenja. S druge strane, Odbor nije ograničen na usko specijalizirano područje javnih politika, već usvaja mišljenja iz čitavog niza javnih politika, što otvara mogućnost šireg utjecaja na dnevni red. Zaključno, direktni kontakt s izvršnom granom EU-a interesnim skupinama pruža daleko najviše mogućnosti inicirati i pobliže odrediti dnevni red EU-a (inicijacija i specifikacija), naročito onim skupinama koje EK konzultira na reputacijskoj osnovi.

Gdje razmišljati o Europi?

Razni OCD-i u Odboru (Grupa III), poput udruga za promicanje ljudskih prava, udruga za zaštitu okoliša ili udruga za zaštitu potrošača, sačinjeni su od nacionalnih organizacija. Takvo teritorijalno predstavništvo problematično je utoliko što se glas onih OCD-a koji djeluju paneuropski tek marginalno čuje. Kako je već rečeno, za razmjenu iskustava i medijaciju između europskih OCD-a i institucija EU-a Odbor je osnovao *Liaison grupu*. Međutim, ozbiljni europski OCD-i, poput europskih okolišnih nevladinih organizacija (E-NGO) iz Zelene G8 skupine (*Greenpeace* EU, Prijatelji zemlje, Svjetski fond za prirodu EU itd.) ili kišobranske Europske organizacije potrošača (BEUC), nisu sustavno uključeni u upravljanje EU-om. Naprotiv, promišljanje o javnim politikama EU-a odvija se u neformalnim okolnostima te putem privatnih i *ad hoc* konzultacija.

Nacionalni i podnacionalni OCD-i koji ni na koji način nisu obuhvaćeni radom Odbora, a žele se angažirati u radu oko europskih politika, mogu to putem konfederacija sebi sličnih OCD-a. Europske socijalne nevladine organizacije (NVO-i)

tako su još sredinom devedesetih osnovale Platformu europskih socijalnih NVO-a (Platforma), koja trenutno okuplja 48 europskih i međunarodnih konfederacija socijalnih NVO-a, tj. preko 2800 nacionalnih, regionalnih i lokalnih organizacija: od udruženja mladih, starijih i nemoćnih, osoba s invaliditetom, transrodnih osoba i osoba pogođenih siromaštvom do udruženja za reproduktivna prava ili rasnu jednakost. S vremenom se

Odbor tek u maloj mjeri otvara OCD-ima priliku utjecanja na postavljanje političkog dnevnog reda u EU-u, a još u manjoj služi kao platforma za zastupanje partikularnih interesa civilnog društva

Platforma prometnula u glavnu točku kontakta institucija EU-a i europskih socijalnih NVO-a te ujedno postala forum za sve relevantne dionike socijalnog civilnog društva (Hix 2005: 219). Ta je uloga Platformi priskrbila povlašteni status i reputaciju kod Europske komisije (Smismans 2003: 485), koja je rado konzultira. Platforma se također uključila i u pripremu prioriteta godišnjeg pregleda rasta unutar Odbora za socijalnu zaštitu VEU-a.

Što se pak tiče ostalih savjetodavnih aktivnosti OCD-a u EU-u, odnosi EK-a i EP-a s europskim udrugama civilnog društva intenzivirali su se nakon objave *Bijele knjige o europskom upravljanju*. EK je objavio kriterije za savjetovanje i stvorio bazu podataka *CONECCS* sa svim europskim OCD-ima koje konzultira u svom radu. Pored toga, OCD-ima je omogućeno sudjelovanje u javnim savjetovanjima koje objavljuje EK. Postupci EP-a ponešto su drugačiji. Njemu je s postupnim proširenjem ovlasti zadnjih tridesetak godina porasla potreba za stjecanjem dodatne demokratske legitimnosti, pa je uveden institut javnih saslušanja (Curtin 2003: 61). Razumno je pretpostaviti da će OCD-i koji su organizirani na europskoj razini (i prisutni u Bruxellesu) te raspolažu dostatnim kapacitetima razboritije moći sudjelovati u takvim i sličnim savjetodavnim aktivnostima.

Mogućnost iniciranja i specificiranja javnih politika EU-a u predzakonodavnom razdoblju, tj. prije formalnog ulaska teme na politički dnevni red, najviše je olakšana pripadnicima socijalnih NVO-a u sklopu Platforme. Članovi Platforme kontaktima s EK-om mogu izmjenjivati informacije i savjete. Dodatno, Platforma konkurrira Odboru kao forumu za promišljanje javnih politika EU-a, doduše u ograničenom području socijalnih politika. Okolišni E-NGO-i, BEUC i ostali OCD-i koji djeluju na europskoj pozornici najčešće moraju primjenjivati lobističke tehnike ili se uključivati u procese javnih saslušanja i konzultacija kako bi vlastitim *inputom* utjecali na konačnu formulaciju prijedloga ili formulaciju u zakonodavnom razdoblju. Te vrste NVO-a najčešće pokušavaju pomiriti višestruke uloge: od praćenja, tj. nadzora javnih politika (*monitoring/watchdogs*), sudjelovanja u savjetovanjima, lobiranja pa sve do aktivizma i kolektivne

akcije. OCD-ima koji su usko specijalizirani za neko područje ili djeluju kao kišobranske organizacije Odbor neće biti pretjerano zanimljiv. Svejedno, može poslužiti kao mjesto promišljanja, sakupljanja ideja i stjecanja vrijednih poslovnih kontakata. Odbor, dakle, manje omogućuje ostvarenje partikularnih interesa, a više služi kao forum za promišljanje javnih politika EU-a, strategija, programa i budućnosti EU-a.

Zaključak

Za razliku od ostalih mogućnosti navedenih u radu, Odbor tek u maloj mjeri otvara OCD-ima priliku utjecanja na postavljanje političkog dnevnog reda u EU-u, a još u manjoj služi kao platforma za zastupanje partikularnih interesa civilnog društva. *Input* OCD-a u Odboru pretežno se odvija u fazi formulacije javnih politika EU-a, no utjecaj na konačne prijedloge ni tamo nije zagarantiran. Kada se sve zbroji i oduzme, Odbor se u manjem opsegu orijentirao prema utjecanju na konačne zakonodavne prijedloge u EU-u, a više na vlastito profiliranje kao "mostobrana" između EU-a i OCD-a. Čini to u funkciji deliberativnog foruma i nišne institucije koja se posebno specijalizirala za izgradnju civilnog društva, posredovanje i održavanje kontakata s OCD-ima u zemljama članicama, kandidatkinjama i trećim zemljama. Kako se čini, napose velika prilika otvara se u budućnosti kroz Europski semestar. Odbor već sada prenosi izvještaje OCD-a o reformskim procesima u zemljama članicama (*Integrated Reports*). No dođe li doista do najavljenih promjena unutar Europskog semestra, Odbor bi svoju ulogu spona mogao dodatno osnažiti te ujedno, po uzoru na socijalni dijalog, obnoviti zamrlu ideju civilnog dijaloga.

Bilješke

- 1 U ovome će se radu pri analizi mogućnosti OCD-a u EU-u primjenjivati Odborovo široko shvaćanje OCD-a.
- 2 Valja razlikovati savjetodavna tijela (*advisory body*) poput Odbora ili Odbora regija od savjetodavnih odbora (*advisory committee*) u EU-u poput Odbora za socijalnu zaštitu (*Social Protection Committee*). Za obje vrste tijela može se pronaći utemeljenje u Ugovorima o EU-u ili uredbama. Međutim, potonja su uklopljena u strukturu postojećih institucija EU-a za razliku od Odbora regija i Odbora koji tvore zasebnu institucionalnu osobnost.
- 3 Za detaljniji pregled rada nacionalnih gospodarsko-socijalnih odbora u zemljama utemeljiteljicama vidjeti McLaughlin (1976).
- 4 Odnosi se na zemlje članice koje su pristupile EU-u tijekom vala proširenja 2004. (EU10) i 2007. (EU2) te na Hrvatsku (EU1).
- 5 U grubim crtama, ciklus Europskog semestra započinje objavom godišnjeg pregleda rasta u kojem EK definira prioritetne osi za iduću godinu. Ministri u VEU-u prihvaćaju zaključke. Zemlje članice pripremaju nacionalne reformske programe (NRP), uključujući akcijski plan za zapošljavanje. Na temelju NRP-a EK izdaje specifične preporuke za svaku zemlju članicu, koje Europsko vijeće usvaja, a zemlje članice implementiraju.

- 6 Tripartitni socijalni summit za rast i zaposlenost upisan je u *Ugovor o funkcioniranju Europske unije* pod člankom 152.
- 7 Uz Tripartitni socijalni summit za rast i zaposlenost, u sklopu procesa iz Kölna iz 1999. godine, uspostavljen je i takozvani Makroekonomski dijalog. Njegova je svrha uključiti socijalne partnere u diskusiju oko makroekonomskih trendova unutar EU-a.
- 8 Kooperativnost predstavnika poslodavaca zataji čim se politički sastav VEU-a premjesti s lijevog političkog spektra na desni, pa samim time nestaje politički pritisak (Schäfer i Leiber 2009: 3–4).
- 9 Meki instrumenti pretežno se oslanjaju na razmjenu dobrih praksi, učenje, postavljanje zajedničkih smjernica i koordinaciju politika, ali ne sadrže obvezujuće odluke. Tipologiju i pregled zajedničkih tekstova socijalnih partnera u EU-u vidjeti u: Europska komisija (2015a).
- 10 Nedavna *online* savjetovanja EK-a to potvrđuju. Tako je *online* savjetovanje oko „rješavanja sporova između investitora i država“ (ISDS) u najavljenom *Transatlantskom trgovinskom i investicijskom partnerstvu* (TTIP) privuklo preko sto pedeset tisuća (150 000) komentara (usp. Europska komisija 2015b). Ujedno, pitanje TTIP-a zadnjih je mjeseci medijski izrazito problematizirano. Suprotan je primjer *online* savjetovanje o važnoj temi *Korištenja zemljišta, promjena u korištenju zemljišta i šumarstva* (LULUCF) u sklopu klimatske i energetske politike EU-a za 2030. godinu. Unatoč tomu što prakse korištenja zemljišta i šuma uvelike utječu na sposobnost zarobljavanja emisija CO₂, postupak savjetovanja nije pobudio interes javnosti (usp. Euractiv 2015b).

Literatura

- Armstrong, K. A. (2002). Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance. *European Law Journal*. 8 (1): 102–132.
- Barić, S. i Dobrić, D. (2012). Europeizacija civilnog društva u RH: shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno? *Zbornik Pravog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 33 (2): 883–916.
- Čepo, D. (2013). *Političke institucije Europske unije*. Zagreb: Plejada.
- Curtin, D. (2003). Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance. *Social & Legal Studies*. 12 (1): 55–75.
- Euractiv (2015a). Unions and employers step into new social dialogue design. <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/unions-and-employers-step-new-social-dialogue-design-313442> (pristupljeno 1. travnja 2015.)
- Euractiv (2015b). Europe quietly shelves forestry debate ahead of Paris climate talks. <http://www.euractiv.com/sections/climate-environment/europe-quietly-shelves-forestry-debate-ahead-paris-climate-talks-314486> (pristupljeno 20. travnja 2015.)
- Europska komisija (1998). Commission decision on the establishment of Sectoral Dialogue Committees promoting the Dialogue between the social partners at European level. 98/500/EC. *Official Journal of the European Communities*.
- Europska komisija (2015a). *Industrial Relations in Europe 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Europska komisija (2015b). Report presented today: Consultation on investment protection in EU-US trade talks. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1234> (pristupljeno 30. svibnja 2015.)
- Europski gospodarski i socijalni odbor (1999). *The Civil Society Organised at European Level. Proceedings of the First Convention, Brussels, 15 and 16 October 1999*. Bruxelles: EESC.
- Europski gospodarski i socijalni odbor (2001). Opinion of the Economic and Social Committee on 'Organised civil society and European governance: the Committee's contribution to the drafting of the White Paper (2001/C 193/21). *Official Journal of the European Communities*.
- Europski gospodarski i socijalni odbor (2003). *Member's Statute of the European Economic and Social Committee*. CESE 1611/2003. Bruxelles: EESC.
- Europski gospodarski i socijalni odbor (2012). *Member's Statute of the European Economic and Social Committee*. Bruxelles: EESC.
- Europski gospodarski i socijalni odbor (2014). *Implementation of EU policies for youth employment: a civil society perspective. Reports on missions to Greece, Croatia, Italy, Austria, Slovakia and Finland*. Bruxelles: EESC.
- Falkner, G. (1998). *EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community*. London i New York: Routledge.
- Große Hüttmann, M. (2007). Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. U: Weidenfeld, W. i Wessels, W. (ur.) (2007). *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*. Baden-Baden: Nomos Verlag, str. 95–98.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union. Second Edition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hönnige, C. i Panke, D. (2013). The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 51 (3): 452–471.
- HRT (2015). Milanović: Fondovi su najveći smisao našeg članstva u EU-u. (pristupljeno 3. lipnja 2015.)
- McLaughlin, D. (1976). The Work and Aims of the Economic and Social Committee of the EEC and EURATOM. *Journal of Common Market Studies*. 15 (1): 9–28.
- Perez-Solorzano Borragan, N. i Smismans, S. (2008). The European Economic and Social Committee after enlargement. U: Best, E., Christiansen, T. i Settembri, P. (ur.) (2008). *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*. Cheltenham I Northampton: Edward Elgar, str. 140–161.
- Princen, S. (2007). Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research. *Journal of European Public Policy*. 14 (1): 21–38.
- Princen, S. (2011). Agenda-setting strategies in EU policy processes. *Journal of European Public Policy*. 18 (7): 927–943.
- Princen, S. i Rhinard, M. (2006). Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 13 (7): 1119–1132.
- Schäfer, A. i Leiber, S. (2009). The double voluntarism in EU social dialogue and employment policy. *European Integration Online Papers*. 1 (posebno izdanje) (13). <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2009-009.pdf>
- Smismans, S. (2000). The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly. *European Integration Online Papers*. 4 (12). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012.htm>
- Ugovor iz Lisabona (2007). *Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*. Bruxelles: Foundation for EU Democracy.
- Ugovor iz Maastrichta (1992). *Treaty on European Union and The Treaties Establishing the European Communities. Protocols*.
- Vijeće Europske unije (2003). Council decision establishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment. 2003/174/EC. *Official Journal of the European Communities*.
- Warleigh, A. (2002). The Economic and Social Committee. U: Warleigh, A. (ur.) (2002). *Understanding European Union Institutions*. London i New York: Routledge, str. 3–22. ■