
Europski gospodarski i socijalni odbor: Kula od karata ili utvrda civilnog društva?

MARIO MUNTA

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Ovaj rad pokušava razjasniti na koji način i do koje mjere savjetodavna tijela, konkretnije *Europski gospodarski i socijalni odbor* (Odbor), suštinski pridoneose upravljačkim procesima u Europskoj uniji (EU) i legitimnosti donošenja odluka. Pored općenitog priznanja kako su savjetodavna tijela koristan izvor informacija i stručnog znanja, rijetki su ozbiljniji pokušaji da se rasvijetle mehanizmi djelovanja savjetodavnih tijela EU-a. Doprinos ovog rada u tome je što rasvjetljava dodanu vrijednost Odbora. Autor primjenjuje diskurzivni institucionalizam i taksonomije legitimnosti kako bi objasnio funkcionalni razvoj i karakter Odbora te zaključuje da se Odbor tek u manjem opsegu posećuje utjecanju na konačne zakonodavne prijedloge u EU-u (poglavito oko tema javnih politika u kojima raspolaže specifičnim znanjima, administrativnim i idejnim kapacitetima), a više profiliranju sebe kao “mostobrana” prema EU-u za organizacije civilnog društva (OCD). Čini to tako što djeluje poput deliberativnog foruma i kao nišna institucija koja se posebno specijalizirala za izgradnju civilnog društva, posredovanje i održavanje dobrih odnosa s OCD-ima u zemljama članicama, kandidatkinjama i trećim zemljama. Konačno, Odboru se otvara nova prilika da prenosi glas civilnog društva na europsku razinu i utječe na procese socio-ekonomskog upravljanja u EU-u, i to kroz procedure takozvanog *Europskog semestra*.

Glavne riječi: Europski gospodarski i socijalni odbor, civilno društvo, Europska unija, savjetodavna tijela, europsko zakonodavstvo

Uvod

Savjetodavna tijela često se smatraju korisnim izvorom stručnog znanja i informacija o uvjetima na terenu ili prihvaćenosti javnih politika, a često su i predstavnici u savjetodavnim tijelima ti koji moraju implementirati javne politike, bilo da se radi o lokalnim ili regionalnim vlastima, socijalnim partnerima ili drugim gospodarskim i socijalnim akterima (Panke i dr., 2015; Neshkova, 2010; Warleigh,

2002).¹ *Odbor regija* i *Europski gospodarski i socijalni odbor* dva su najpoznatija savjetodavna tijela *Europske unije* (EU). Predrasuda da su zbog savjetodavne funkcije razmjerno neutjecajni i nebitni čini ih crnim ovcama europskih studija. Općenito, rijetki su doprinosi u literaturi koji analitički pristupaju proučavanju tih tijela. Pored postojećih radova koji donose udžbenički pregled nastanka, djelatnosti, ovlasti i organizacijske strukture tih tijela (Warleigh, 2002; McLaughlin, 1976), tek nedavno je zaživio interes za njihovim empirijskim proučavanjem (Schönlau, 2017; Panke i dr., 2015; Hönnige i Panke, 2013; Neshkova, 2010). Domaća znanstvena literatura uklapa se u tu sliku. S iznimkom vrijednih monografskih doprinosa o Odboru regija (Rubić, 2013), udžbeničkih (Čepo, 2013) ili sporednih (Barić i Dobrić, 2012) referenci na jedno ili oba tijela te raspravu o njihovoj zamisli demokratskog uređenja EU-a (Lukšić i Bahor, 2006), hrvatska literatura istraživački je zaobilazila temu savjetodavnih tijela EU-a. Nažalost, rijetki su svjesni kako savjetodavna tijela, upravo tjerana potrebom da se izdignu iz posvemašnjeg manjka utjecajnosti, mogu razviti jedinstvene mehanizme djelovanja i zauzeti posebne niše u političkim sustavima. Na taj način te institucije postaju specijalizirane za pojedina područja javnih politika, specifična pitanja ili problematiku. Time one nisu više formalni element upravljačkog procesa, već vrijedan i ekskluzivan izvor savjeta i informacija. U ovom radu analizirat će se potencijal Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (odsad: Odbor) da kvalitetno doprinese upravljačkom sustavu EU-a.

Odbor je savjetodavno tijelo EU-a koje je nastalo 1957. godine na temelju Rimskih ugovora i okuplja predstavnike triju grupa: poslodavaca, radnika i ostalih organizacija civilnog društva. Sukladno tome, ovaj rad zauzima se za široko shvaćanje civilnog društva prema kojem ono ne obuhvaća samo nevladine organizacije, već i udruženja radnika i gospodarstvenika (Armstrong, 2002: 108). Civilno društvo je posebna sfera društvenog života, neovisna i odijeljena od političkog i ekonomskog sustava, no s njima je u funkcionalnom smislu neraskidivo povezana. Ono okuplja i udružuje zainteresirano građanstvo i društvene aktere na dobrovoljnoj, participativnoj i deliberativnoj osnovi u svrhu promoviranja i zagovarivanja ne samo društveno korisnih ciljeva i javnog interesa već i partikularnih vrijednosti i interesa.

Ukratko, Odbor okuplja predstavnike vodećih socijalnih partnera i sektorskih organizacija civilnog društva (OCD) u zemljama članicama. Njegova formalna uloga u upravljačkom sustavu EU-a jest usvajanje obveznih mišljenja iz niza javnih politika definiranih Ugovorom o funkcioniranju EU-a, a po potrebi i ostale institucije EU-a mogu zatražiti ili fakultativna ili istraživačka mišljenja. Dodatno, Odboru je omogućeno usvajanje mišljenja na vlastitu inicijativu, tzv. samoinicijativna

¹ Zahvaljujem Ani Petek, Krešimiru Petkoviću i anonimnim recenzentima na konstruktivnim komentarima koje su uputili na prethodne verzije ovoga članka. Svi preostali propusti isključiva su krivica autora članka.

mišljenja. Proučavati Odbor korisno je i zanimljivo iz nekoliko razloga. Prvo, kriza legitimnosti EU-a koja je kulminirala 1990-ih godina s korupcijskom aferom Europske komisije pod vodstvom Jacquesa Santera otvorila je prostor novim idejama o tome kako povećati legitimnost procesa odlučivanja u EU-u (Panke i dr., 2015: 2). Među ostalim, kao potencijalno su rješenje viđeni uključivanje civilnog društva i reforma upravljanja EU-om. Logično je zapitati se na koji je način Odbor usvojio te koncepte s obzirom da okuplja predstavnike civilnog društva. Drugo, uvijek se postavlja pitanje koliko savjetodavna tijela mogu utjecati na konačne ishode procesa donošenja odluka. Kod Odbora je to pitanje posebno zanimljivo s obzirom na opasku određenih autora kako bi pojačani kontakt Odbora sa civilnim društvom, zajedno s mogućnošću usvajanja mišljenja na vlastitu inicijativu mogli ojačati poziciju Odbora u zakonodavnom procesu (Smismans, 2000: 15). Treće, imajući u vidu strukturu Odbora sačinjenu od predstavnika socijalnih partnera i OCD-a, zanimljiva je usporedba njegovih komparativnih prednosti naspram ostalih kanala preko kojih socijalni partneri i OCD-i mogu djelovati, najznačajnije preko Europskog socijalnog dijaloga, Platforme europskih socijalnih nevladinih organizacija i direktnog lobiranja. Osim u slučaju dodane vrijednosti Odbora, upitna je korisnost Odbora pored svih konkurentskih oblika djelovanja. Četvrto, još za mandata Josea Manuela Barrosa počeo se stavljati naglasak na jači doprinos socijalnog dijaloga (Europska komisija, 2013) i uključivanje civilnog društva u procese usklađivanja ekonomskih i socijalnih politika zemalja članica unutar ciklusa *Europskog semestra*. Samim time Odboru se otvara prilika da u doglednoj budućnosti aktivnije uključi civilno društvo u koordinaciju javnih politika u EU-u.

Dakle, cilj ovog rada je dvostruk. S jedne strane, cilj je ustanoviti pod kojim utjecajima i kako se Odbor institucionalno razvio u posljednjih dvadesetak godina, a s druge rasvijetliti kojim to mehanizmima Odbor pridonosi legitimnosti procesa donošenja odluka i cjelokupnom upravljačkom sustavu EU-a. Za analizu institucionalne geneze Odbora upotrijebit će se teorija diskurzivnog institucionalizma (Schmidt, 2008), a dodana vrijednost Odbora analizira se kroz prizmu ulazne, izlazne i procesne legitimnosti (Schmidt, 2013). Rezultati rada pokazuju kako Odbor nije tek tigar od papira, već jedinstvena institucija kojoj smisao prelazi interes utjecanja na prijedloge Europske komisije i odluke zakonodavnih tijela. Štoviše, on se pretežno koristi mehanizmima deliberacije i posredništva kroz koje se specijalizirao za izgradnju civilnog društva u zemljama članicama i trećim zemljama, održavanje kontakata s (europskim) OCD-ima i nacionalnim gospodarsko-socijalnim odborima te prenošenje iskustava, praksi i mišljenja civilnog društva.

Rad je strukturiran na sljedeći način. Prvi odjeljak donosi opći pregled aktivnosti, organizacijske strukture i ovlasti Odbora. Zatim se prati institucionalni razvoj te institucije, tj. na koji je način i pod kojim utjecajima razvila današnju ulogu. Treći odjeljak proučava mehanizme putem kojih Odbor ostvaruje savjetodavnu ulogu i

ulogu posrednika između civilnog društva i institucija EU-a. Analiza se temelji na teorijski razrađenom konceptu legitimnosti. U završnom dijelu iznose se zaključna razmatranja i predlažu daljnje istraživačke aktivnosti.

1. Što je Europski gospodarski i socijalni odbor?

1.1. Svrha, članstvo i struktura Odbora

Savjetodavni odbor EU-a pod nazivom Europski gospodarski i socijalni odbor osnovan je Rimskim ugovorima 1957. godine, poglavito na prijedlog Belgije, a zatim i Nizozemske i Francuske.² Po uzoru na praksu u tim zemljama, odluka o stvaranju gospodarsko-socijalnog odbora na europskoj razini temeljila se na želji da se predstavnicima gospodarskih i socijalnih interesnih skupina institucionalnim putem osigura pristup donošenju odluka u sklopu Europske ekonomske zajednice (Armstrong, 2002: 117; Warleigh, 2002: 164). Pored toga što je Odbor uživao ugled tijela koje posjeduje stručno znanje u gospodarskim i socijalnim temama, njega se smatralo i žarišnom točkom europskog civilnog društva (Warleigh, 2002).

Odbor okuplja 353 člana iz redova poslodavaca (grupa I), sindikata (grupa II) i raznih interesa (grupa III)³ koje, na prijedlog krovnih udruga poslodavaca, sindikata i mreža organizacija civilnog društva, imenuju vlade svih zemalja članica. Tijekom petogodišnjeg mandata članovi Odbora djeluju samostalno i neovisno o svojim matičnim organizacijama te su dužni predstavljati apstraktne gospodarsko-socijalne interese svoje grupe u duhu "općeg interesa Zajednice" (Smismans, 2000: 7).

Organizacijska struktura EP-a preslikava se na Odbor. Oba tijela imaju predsjednika, plenarnu skupštinu, tajništvo, radne skupine i izvjestitelje. Ključna uloga pripada tajništvu koje od članova Odbora zaprima prijedloge samoinicijativnih mišljenja. Samim time tajništvo autonomno filtrira mišljenja, što ga čini prijelomnom točkom u procesu iniciranja mišljenja. Nejasan ključ prema kojem odabire prijedloge koji će se razmatrati pridonosi manjku transparentnosti, pa je nejasno vodi li se tajništvo primarno političkim prioritetima ili drugim principima. Radna tijela nazivaju se sekcijama (ili povjerenstvima), a u Odboru ih se može identificirati sedam.⁴

² Ovaj odjeljak temelji se na dijelovima članka koji je autor prethodno objavio u stručnom časopisu *Političke analize* (Munta, 2015).

³ Razni interesi okupljaju organizacije civilnog društva, uključujući: okolišne udruge, socijalne udruge, udruge potrošača, udruge osoba s posebnim potrebama, ženske udruge i profesionalna udruženja. Pored toga, grupi III pripadaju i mali i srednji poduzetnici, poljoprivrednici i socijalni poduzetnici.

⁴ Sekcije su razvrstane prema sektorskim javnim politikama: 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); Vanjski odnosi (REX) te Savjetodavna komisija za promjene u industriji (CCMI).

Izvjestitelj formalno priprema mišljenja te ih obrazlaže tijekom plenarnog zasjedanja. S izvjestiteljske pozicije članovima je lakše uobličiti određenu temu javnih politika prema vlastitim nahođenjima (ili poziciji grupe kojoj pripadaju).

1.2. Vrste mišljenja i izgradnja konsenzusa

Po uzoru na većinu savjetodavnih tijela, Odbor sudjeluje u procesu donošenja odluka u Europskoj uniji (EU), ali ne posjeduje “formalnu glasačku moć” poput, primjerice, EP-a ili VEU-a (Hönnige i Panke, 2013: 453). Odbor sudjeluje u klasičnom zakonodavnom postupkom (tzv. “metoda Zajednice”). Prije nego EP i VEU donesu odluku o zakonodavnom aktu na prijedlog EK, Odbor ili automatizmom (obavezno) ili na zahtjev EP-a i VEU-a izglasava mišljenje na plenarnoj sjednici. Institucije EU-a su jedino obvezane primiti na znanje mišljenje Odbora, ali nisu dužne prihvatiti mišljenja Odbora u bilo kojem obliku.

Na plenarnim sjednicama Odbora odlučuje se o četiri vrste mišljenja: mišljenja slijedom zahtjeva (obvezna i fakultativna), samoinicijativna mišljenja, istraživačka mišljenja i informativni izvještaji. Ovisno o tematskom području, Odbor je ili obvezan Ugovorom o funkcioniranju Europske unije iznijeti svoje mišljenje o određenom pitanju (obvezna mišljenja) nakon što EK izradi prijedlog dokumenta ili na zahtjev EK, EP-a i VEU-a piše fakultativno mišljenje. Od 1972. godine Odbor može iznositi samoinicijativna mišljenja, što mu otvara mogućnost stavljanja određenog pitanja na dnevni red. Time je članovima Odbora omogućeno da u potpunosti iskoriste vlastito stručno i tehničko znanje za iznošenje utemeljenih i dobro informiranih mišljenja. Institucije EU-a i predsjedništvo VEU-a imaju, pored fakultativnih mišljenja, mogućnost od Odbora zatražiti istraživačka mišljenja kada smatraju da Odbor posjeduje znanje koje može koristiti zainteresiranim institucijama EU-a. S druge strane, informativni izvještaji pokreću se na vlastitu inicijativu. Cilj tog instrumenta je osvještavanje javnosti i informiranje institucija EU-a o stanju stvari europskih javnih politika, izvještavanje o provođenju planova i strategija EU-a te ocjena gospodarsko-socijalnog stanja pojedine regije ili zemlje EU-a.

Mišljenja Odbora najčešće nastoje postići konsenzus između triju zastupljenih grupa u Odboru – poslodavaca, sindikata i raznih drugih interesa. Sudeći prema postojećim analizama (Perez-Solorzano Borrigan i Smismans, 2008; Smismans, 2000; Warleigh, 2002), a to će pokazati i ovaj rad, nije riječ o pukoj pretpostavci, već o *modus operandi* Odbora. Potraga za konsenzusom uvjetovana je potrebom da Odbor demonstrira jedinstvo mišljenja civilnog društva. Neželjeni nusprodukt takve prakse je donošenje razvodnjenih i nekonfliktnih stajališta zasnovanih na najmanjem zajedničkom nazivniku. Sukladno riječima samog Odbora (2001), mišljenja iznesena na plenarnim sjednicama “sinteza su pogleda koji su inicijalno mogli biti konfliktni, a koji se temelje na različitim interesima organizacija civilnog dru-

štva predstavljenih u Odboru” (EGSO, 2001). Ako se Odbor prethodnih desetljeća smatrao korporativističkim tijelom, to više nije tako. Naime, izgradnja konsenzusa sukobljava se s principima korporativizma – time da socijalni partneri međusobno pregovaraju o pravno obvezujućim odlukama pogađajući se na temelju pregovaračkih pozicija koje zauzmu (Smismans, 2000: 8). Suprotno tome, u Odboru se teži postići jedinstven stav, zastupljene strane omekšavaju pozicije, a EP i VEU ni na koji način nisu obvezani mišljenjima Odbora.

1.3. Utjecaj na stvaranje javnih politika

Mogućnost Odbora da utječe na europske javne politike predodređena je njegovim položajem u zakonodavnom postupku. U većini slučajeva Odbor je osuđen na izražavanje mišljenja o formulaciji javnih politika jer je politički dnevni red uglavnom već određen prijedlozima EK-a. Unatoč ograničenom manevarskom prostoru Odbora, mišljenja Odbora mogu poslužiti EK-u kao lakmus test prihvaćenosti inicijativa. Pa ipak, Odboru ostaje mogućnost postavljanja dnevnog reda putem samoinicijativnih i istraživačkih mišljenja. Iz te perspektive, Odbor ima mogućnost uputiti donositelje odluka na bitne probleme koji tište civilno društvo ili nametnuti svoje ciljeve. Povrh toga, 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. Odbor može diseminirati određenu problematiku prema nižim strukturama (primjerice: sekcijama, grupama i *liaison*-grupi) kako bi zadobio podršku civilnog društva, a u konačnici proslijediti prijedlog EK-a predsjedništvu VEU-a. S istraživačkim mišljenjima Odbor također može pružiti vlastitu perspektivu, iako je u konačnici na tražitelju mišljenja odluka na koji način uobličiti željeni prijedlog. Konačno, kada EK izdaje komunikacije, bijele i zelene knjige, Odbor je formalno obavezan izraziti mišljenje prije izrade konačnog prijedloga akta. Ipak, kao što je već rečeno, Odbor je ograničen u djelovanju činjenicom da EK nema obvezu uvrstiti mišljenje Odbora na formalni politički dnevni red, već ga mora samo “uzeti u obzir”.

2. U potrazi za smislom – institucionalna geneza Odbora

U gotovo pedeset godina svoga postojanja Odbor se u nekoliko navrata našao u situaciji da mora propitivati, opravdavati i potvrđivati svoju ulogu unutar EU-a. Slabašan savjetodavni karakter Odbora, razmjerno nizak utjecaj na zakonodavni proces te postojanje brojnih drugih ulaznih kanala za predstavnike interesnih skupina smjestili su Odbor na margine institucionalne arhitekture Europske unije. Od institucije kojoj je prvotno namijenjena uloga korporativističkog nastavka na slične socio-ekonomske odbore na nacionalnoj razini, Odbor se posljednjih dvadesetak godina nastojao profilirati kroz dvojaku ulogu foruma za dijalog između predstav-

nika civilnog društva (uključujući socijalne partnere) i institucionalnog posrednika između organiziranog civilnog društva i institucija EU-a (Westlake, 2009: 129). U nastojanju da svoje strukturne slabosti pretvori u prednost i redefinira vlastitu ulogu unutar postojećih institucionalnih ograničenja, Odbor se 1990-ih prometnuo u “glas civilnog društva” za razliku od prethodne predodžbe kako zastupa partikularne interese socijalnih i gospodarskih subjekata (Warleigh, 2002: 170). Drugim riječima, posrijedi je pokušaj primjene demokratskih principa funkcionalnog predstavnitva (Smismans, 2000: 6) i deliberativne demokracije kako bi se demokratski legitimitet supranacionalnog EU-a nadopunio funkcionalnim elementima (šarolikost civilnog društva) koji konstruktivno participiraju u promišljanju javnih politika EU-a. Tijelo u kojem su predstavljene sve bitne kategorije civilnog društva s pripadajućim funkcionalnim identitetima na taj način postaje dodatak postojećem teritorijalnom predstavnitvu u EP-u koje je odraz ideološkog identiteta glasačkog tijela.

Proces revitalizacije i posvemašne modernizacije Odbora manifestirao se ponajviše u diskurzivnom zaokretu, tj. *face-liftingu* preko kojeg se Odbor pokušao izboriti za ulogu mosta između europskog civilnog društva i institucija Europske unije. Pored toga, Odbor se s jedne strane počeo otvarati prema van primjenom komunikacijskih strategija, a s druge strane redistribuirao je vlastite resurse prema aktivnostima pri kojima se bolje koristi stručnim znanjem svojih članova (Westlake, 2009). Ključni impuls koji je poslužio kao *window of opportunity* (Kingdon, 1984) za uzlet Odbora bio je problem percipiranog demokratskog deficita⁵ EU-a. Odbor

⁵ Koherentno objašnjenje što sve demokratski deficit u kontekstu EU-a obuhvaća rijetko se nalazi. Umjesto toga, najčešći su stihijski pokušaji nabiranja institucionalnih, proceduralnih i supstantivnih nedostataka europskih institucija bez jasnih normativnih utemeljenja ili primjene razumnih kriterija. Tako se kritika najčešće svodi na navođenje nekoliko “reprezentativnih” konstitutivnih elemenata demokratskog deficita EU-a: prekomjerna birokratiziranost, koncentracija moći u izvršnim granama vlasti (EU-a i zemalja članica), slaba demokratska kontrola i netransparentnost, slaba otvorenost institucija, relativno neutjecajan EP (čak i nakon Lisabonskog ugovora), udaljenost od glasača i nepostojanje europskog identiteta.

Poznavatelji literature europskih studija prisjetit će se okršaja Simona Hixa i Andreasa Follesdala (2006) s jedne te Andrewa Moravcsika (2004) i Giandomenica Majonea s druge strane u pokušaju da se ponudi odgovor na pitanje pati li Europska unija doista od demokratskog deficita. Andrew Moravcsik problemu demokratskog deficita pristupa s četiriju filozofskih gledišta: libertarijanskog, pluralističkog, socijaldemokratskog i deliberativnog. Zaključuje kako kritike nijednog tabora nisu utemeljene na empirijskim dokazima. Naime, prema njegovu mišljenju, rafiniran sustav kočnica i ravnoteža, indirektna demokratska kontrola putem nacionalnih vlada te porast ovlasti EP-a prikladan su odgovor strahovima različitih strana – od super-regulacije (libertarijanci), slabe demokratske odgovornosti (pluralisti) i socijalnog *dumpinga* (socijaldemokrati) do političke isključenosti birača (deliberativci) (Moravcsik, 2004: 349). Njegova pozicija bliska je onoj Giandomenica Majonea iz ranih godina prema kojoj nema smisla pripisivati EU-u demokratske deficite po uzoru na nacionalne države s obzirom da “regulatorna država” (kakvom je Majone smatrao EU) ne može patiti od demokratskog deficita, već eventualno od “krize kre-

je vidio idealnu priliku da pridonoseći demokratskom legitimitetu EU-a prometne i vlastite institucionalne interese. To je i učinio na nekoliko načina. Prvo, uloga Odbora se nekoliko puta proširivala Ugovorima o Europskoj uniji i organizacijskim promjenama unutar Odbora. Drugo, Odbor je iskoristio diskusiju na EU-razini oko civilnog dijaloga i upravljačkih modela krajem 1990-ih i početkom novog tisućljeća kako bi se predstavio kao idealan *locus* za približavanje EU-a civilnom društvu. Treće, Odbor se posljednjih desetak godina uključio u raspravu povezanu s europskim civilnim društvom te se ponovno identificirao kao logičan posrednik u upravljačkim procesima EU-a.

2.1. Proširenje kompetencija i organizacijske promjene

Prvo značajno proceduralno proširenje ovlasti uslijedilo je 1972. godine na konferenciji Europskog vijeća u Parizu. Odboru je odobreno usvajanje samoinicijativnih mišljenja čime je članovima i formalno omogućeno inicirati diskusiju oko socijalnih i ekonomskih politika EU-a. Promjene u djelokrugu rada do kojih je došlo nakon toga mahom se odnose na proširivanje područja obveznog savjetovanja kako su se kompetencije EU-a produbljivale s promjenama ugovornih odredbi europske zajednice. Jedinstveni europski akt te Ugovori iz Maastrichta, Amsterdama i Nice proširili su područje obveznih mišljenja Odbora u području socijalnih i ekonomskih politika (zdravlje i sigurnost radnika, kohezijska politika, politike zapošljavanja itd.). Dodatno, stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama 1997. godine, EP-u je također omogućeno zatražiti fakultativno mišljenje Odbora o pitanju koje

dibiliteta” zbog manjka transparentnosti i nadzora nad briselskom birokracijom (Follesdal i Hix, 2006: 538). On smatra da su zemlje članice ciljano prenijele svoje regulatorne ovlasti (monetarna politika, harmonizacija standarda, zajedničko tržište) na EU-razinu kako bi izbjegle politizaciju kod kuće. Nasuprot tome, iako se slažu s dobrim dijelom Moravcsikovih i Majoneovih nalaza, Follesdal i Hix smatraju kako bi više deliberacije i političkog (stranačkog) nadmetanja na EU-razini pobudilo interes europske javnosti za javne politike EU-a te kako je sveopći manjak interesnog nadmetanja ključni simptom demokratskog deficita na EU-razini (*ibid.*: 545). Čini se da su i lideri EU-a svjesni toga, sudeći po nedavnim pokušajima prezidencijalizacije izbora za predsjednika EK-a na EU-izborima 2014. godine. Uvođenjem tzv. *Spitzenkandidata*, kojim se jasnije profiliraju potencijalni kandidati u javnosti, nastojala se uspostaviti legitimacijska veza između rezultata na izborima za EP i izbora predsjednika EK-a na prijedlog EP-a.

Slični okršaji teškaša vode se i u suvremenoj literaturi europske integracije u vezi s prevladavajućim modalitetima europske integracije od Ugovora u Maastrichtu do danas. “Novi intergovernmentalizam” Bickertona, Hodsona i Puettera (2015a) uznemirio je mnoge nemirne duhove (prvenstveno F. Schimmelfenniga) naoko paradoksalnom tezom kako u razdoblju nakon Maastrichta svjedočimo dominaciji intergovernmentalnog oblika upravljanja EU-om praćenog sve dubljim procesom europske integracije. Ta faza intergovernmentalizma, prema autorima, svojevrsni je “paradoks integracije” zbog dosad uvriježenog mišljenja kako dublja integracija ide ruku pod ruku s jačanjem supranacionalnih institucija EU-a. Za akademski obračun između Franke Schimmelfenniga i navedenih autora vidi: Schimmelfennig (2015) i Bickerton i dr. (2015b).

se procijeni važnim. Ugovorom iz Nice (2000.) u definiciji uloge Odbora u EU-u dodatno je učvršćena dimenzija civilnog društva pa se članove Odbora i eksplicitno počelo smatrati “predstavnicima raznih gospodarskih i socijalnih komponenti organiziranog civilnog društva”. Shvaćanje članstva u Odboru dodatno je razrađeno Ugovorom iz Lisabona (2007.) kojim se potvrđuje podjela u tri grupe “predstavnik udruga poslodavaca, zaposlenika i ostalih organizacija koje predstavljaju civilno društvo”. *Protokolom o suradnji* iz 2001. godine Odbor intenzivira odnose s EK-om. Proizvod suradnje je odluka da se Odboru povjeri usvajanje informativnih izvještaja kada to od njega zatraže institucije EU-a. Paleta raspoloživih mišljenja Odbora tako je upotpunjena.

Suptilnije promjene dogodile su se na razini organizacijske strukture i novih organa Odbora koji su postepeno proširivali njegovo područje utjecaja. Zahtjev EK-a, EP-a i VEU-a 1994. godine da Odbor osnuje vlastiti Opservatorij za jedinstveno tržište (SMO) u kojem će “skenirati” razvoj slobode kretanja ljudi, dobara i usluga rezultirao je osnivanjem i drugih opservatorija unutar Odbora: Opservatorija za održivi razvoj (2006.), Opservatorija za tržište rada te Opservatorija za praćenje Lisabonske strategije (2008.) koji je 2010. godine zamijenjen Upravljačkim odborom za strategiju Europa 2020. Njihova svrha svodi se na analizu i praćenje prioriteta i trendova u EU-u, poticanje debate i osvješćivanje te razmjenu dobrih praksi. Osnivanje opservatorija dodatno je omogućilo Odboru da ojača veze s organizacijama civilnog društva na nacionalnoj razini čija iskustva i stručno znanje predstavljaju temelj konačnih izvještaja. Dodatno otvaranje prema organizacijama civilnog društva ostvareno je osnivanjem *liaison*-grupe 2004. kojom se počinje ostvarivati strukturalna interakcija između članova Odbora i organizacija civilnog društva koje djeluju na europskoj razini. Kako navodi Westlake (2009: 130), Odbor je time dobio priliku zacementirati se kao posrednik između institucija EU-a i europskog civilnog društva. Krajem 1990-ih Odbor počinje graditi vanjske odnose s organizacijama civilnog društva u zemljama kandidatkinjama za ulazak u EU. Nastaju zajednički savjetodavni odbori (*Joint-Consultative Committee*) koji OCD-ima pružaju administrativnu podršku, znanje i informacije s ciljem jačanja kapaciteta nacionalnih OCD-a i kvalitetnijeg sudjelovanja u radu EU-a.

Kako će pokazati sljedeća dva odjeljka, Odbor je jačanjem veza s ostalim institucijama EU-a i OCD-ima na europskoj, izvanoeuropskoj i nacionalnoj razini te pratećim promjenama u organizacijskoj strukturi težio izgradnji prepoznatljivog identiteta i opravdanju postojanja. Prilika za promicanje institucionalnog interesa viđena je u debatama o legitimacijskoj ulozi civilnog društva u upravljanju EU-om.

2.2. Civilni dijalog i upravljanje EU-om

Prve stihijske naznake kampanje Odbora da se prometne u referentnu točku za europsko građanstvo i organizacije civilnog društva javljaju se već 1992. godine kada

se putem inicijative “Europa građana” počinju organizirati javne rasprave. Mehanizam je to koji je zadržan do današnjih dana i koji široj javnosti omogućuje doprinos u vezi s nacrtom mišljenja za plenarnu sjednicu. Te rane pokušaje da se potakne sudjelovanje građana “odozdo” poznavatelji rada Odbora okarakterizirali su više kao “PR-aktivnosti” nego kao ozbiljan cilj kojem se stremilo (Smismans, 2000: 6).

S druge strane, sistematičan zaokret prema shvaćanju vlastite uloge kao “logičkog foruma za organizirano predstavljanje interesa” (Curtin, 2003: 62) koincidirao je sa sve žustrijom kritikom EU-a u javnosti. Prigovori na netransparentnost odlučivanja, pretjeranu birokratiziranost i slab utjecaj običnog građanina dodatno su se potvrdili u “ aferi Santer” u kojoj su na vidjelo isplivale proračunske malverzacije, nakon koje je Santerov EK podnio kolektivnu ostavku. Kriza legitimiteta EU-a zatim je kulminirala prosvjedima tijekom sastanaka Europskog vijeća u Nici i Goeteborgu.

Jedan od načina kako povratiti povjerenje građana, reformirati sustav upravljanja i osnažiti legitimitet Unije pronađen je u “diskursu o civilnom društvu” (Smismans, 2003: 486), a prije svega u konceptu “civilnog dijaloga”. Civilni dijalog osmišljen je 1990-ih kao logički par socijalnom dijalogu⁶ koji još od 1985. godine označava strukturirane rasprave, pregovaranje i pogađanje socijalnih partnera, tj. predstavnika poslodavaca i radnika na europskoj razini oko socijalnih politika EU-a (tzv. proces iz Val Duchessea). Pojam civilnog dijaloga nastao je nešto kasnije unutar Upravne jedinice (V) za socijalna pitanja (današnja Upravna jedinica za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost) kao strukturiran proces uključivanja organizacija civilnog društva u šire rasprave o javnim politikama EU-a za razliku od sporadičnih konzultacija oko konkretnih prijedloga (Armstrong, 2002: 122). Europski forum za socijalnu politiku iz 1996. smatra se prvim takvim pokušajem izgradnje civilnog dijaloga (*ibid.*), i to isključivo u području socijalnih politika, ali se diskurs civilnog dijaloga postepeno počeo primjenjivati na sva područja javnih politika (Smismans, 2003: 490).

⁶ Valja biti oprezan u pogledu razlike između civilnog i socijalnog dijaloga. Prema Zrinščakovu (2005: 178) poimanju, civilni dijalog na EU-razini razvijen je tako što se “pojam socijalnog dijaloga... širi te sve više označava i civilni dijalog, tj. sudjelovanje svih predstavnika civilnog dijaloga u procesu upravljanja društvenim poslovima”. Iako je taj pregledni rad vrijedan doprinos skromnoj hrvatskoj literaturi na tu temu, socijalni dijalog i civilni dijalog zapravo su dva suštinski razdvojena i zasebna procesa, koliko god se kreatori civilnog dijaloga vodili radnim metodama i principima socijalnog dijaloga. Kako napominje Armstrong (2002: 123-124), postoji značajna razlika između ta dva procesa. Prvo, socijalni dijalog je formalno usađen u Ugovor o Europskoj uniji kao poseban upravljački instrument kolektivnog pregovaranja koji može rezultirati obvezujućim odlukama za europske poslodavce i radnike. Drugo, stranke u socijalnom i civilnom dijalogu najčešće ne dijele iste interese i učinke javnih politika. Socijalni partneri moraju implementirati javne politike, a članovi civilnog društva najčešće nemaju istu obvezu, već samo pasivno apsorbiraju efekte pojedinih odluka.

Ubrzo Odbor “priznaje” argumente o demokratskom deficitu pa usvaja diskurs civilnog društva i civilnog dijaloga. Godine 1999. organizira Prvu konvenciju civilnog društva na europskoj razini i u sklopu konvencije objavljuje Mišljenje o ulozi i doprinosu organizacija civilnog društva u izgradnji Europe (EGSO, 1999). Navedeno mišljenje prekretnica je u izgradnji institucionalnog identiteta Odbora te iz njega slijedi nekoliko zaključaka. Prvo, organizacije civilnog društva vrlo su široko definirane u tom mišljenju. Odbor pod OCD-e svrstava sve organizacije koje djeluju u općem interesu i posreduju između javnih ustanova i građana. One mogu uključivati socijalne partnere, nevladine organizacije, predstavnike socijalnih i ekonomskih interesa, religijske zajednice i lokalne organizacije. Kako se čini, uključivanjem socijalnih partnera u definiciju OCD-a sastav Odbora poklapao se s definicijom OCD-a, što je Odboru omogućilo da se samoidentificira kao idealan forum za okupljanje OCD-a. Ujedno, definicija OCD-a ostavljala je dovoljno širok prostor da se Odbor može promovirati u prikladno mjesto za održavanje kontakta između institucija EU-a i predstavnika europskih i nacionalnih OCD-a. Drugo, Odbor se vrlo jasno vrijednosno izjasnio oko buduće uloge civilnog dijaloga u EU-u. Označava ga kao “nužan dodatak socijalnom dijalogu”, a samog sebe vidi kao “prikladan forum za produbljivanje civilnog dijaloga” (*ibid.*: 23-26). Odbor svoj zahtjev argumentira tvrdnjom kako u svom radu odražava raznolikost identiteta u civilnom društvu što ga čini predstavnikom OCD-a. Time što “civilnom društvu omogućuje participaciju u donošenju odluka”, Odbor doprinosi smanjenju demokratskog deficita i povećanju legitimiteta procesa donošenja odluka u EU-u. Iz navedenog je vidljivo da je Odbor svjesno odlučio uklopiti djelovanje civilnog društva u postojeće, neizmijenjene institucionalne okvire. Treće, može se iščitati želja Odbora da postane relevantan dionik u pretpristupnom procesu u susjedskoj politici EU-a. On se nada postati “mostobranom organizacija civilnog društva u kontekstu proširenja EU-a” (*ibid.*: 27) time što pomaže izgraditi civilno društvo u zemljama u kojima je ono slabo razvijeno. Taj cilj se slaže s prethodno navedenom uspostavom zajedničkih savjetodavnih odbora preko kojih Odbor teži “socijalizaciji” OCD-a pred ulazak u EU. Odgovor na pitanje koliko te aktivnosti uistinu uspijevaju europeizirati civilno društvo u europskom susjedstvu (primjerice, potičući usvajanje koncepta civilnog dijaloga) valja potražiti u nekim budućim empirijskim istraživanjima.

Značajnija uloga Odbora predviđena je i Bijelom knjigom o europskom upravljanju (Europska komisija, 2001) kojom se EK opredjeljuje za reformu tvrdog modela upravljanja “odozgo-prema-dolje” u korist jačanja mekših instrumenata javnih politika (intenzivnije konzultacije, civilni dijalog, koordinacija javnih politika itd.). Njihova bi svrha bila intenzivirati angažman OCD-a u oblikovanju i implementaciji europskih javnih politika. U tom smislu EK određuje četiri prioriteta područja djelovanja: bolja uključenost i otvorenost; bolje javne politike, regulacije i imple-

mentacija; globalno upravljanje; te koherentnost javnih politika i reforma institucija EU-a. U navedenoj reformi upravljanja, EK Odboru s jedne strane dodjeljuje ulogu “izgradnje novog odnosa međusobne odgovornosti između institucija i civilnog društva”, a s druge zahtijeva “aktivniju izradu mišljenja i istraživačkih izvještaja kako bi pomogao oblikovati javne politike u mnogo ranijoj fazi nego što se to trenutno čini”. Oba zahtjeva valja promotriti u svjetlu institucionalnih interesa EK-a i Odbora. Iz pozicije EK-a evidentno je kako se eventualna reforma htjela provesti bez promjene Ugovora o Europskoj uniji i bez zadiranja u postojeće kompetencije EK-a (Kohler-Koch, 2010: 102). Prijedlozi EK-a ni u jednoj točki ne izražavaju želju da se promijeni postojeći sustav donošenja odluka. Dapače, Bijela knjiga izričito naglašava kako je i svrha i konačni cilj reforme upravljanja “obnavljanje metode Zajednice”, “revitaliziranje metode Zajednice” i konačno “oživljavanje metode Zajednice” (Europska komisija, 2001). Jačanje odnosa EK-a i OCD-a ograničeno je na izradu minimalnih standarda za savjetovanje i baze podataka transnacionalnih interesnih skupina u EU-u (što je i napravljeno 2003.). Tako postavljena, reforma upravljanja više je sličila pokušaju kooptiranja civilnog društva i nametanju “governmentalizirajućih normi dobrog upravljanja” (Armstrong, 2002: 130) unutar klasičnog zakonodavnog postupka pod metodom Zajednice. Od partnerskih OCD-a zahtijeva se zadovoljavanje kriterija reprezentativnosti, otvorenosti i organizacijske stabilnosti, čime EK diktira uvjete sudjelovanja. Alternativni oblici upravljanja diskurzivna su sredstva koja se ukalupljaju u već postojeće institucije poput Odbora. S gledišta Odbora, poziv EK-a za jačanjem njegova savjetodavnog karaktera i posredništva između OCD-a i institucija EU-a putem civilnog dijaloga plod je novoizgrađenog partnerstva EK-a i Odbora. U to vrijeme nastaje Protokol o suradnji između Romana Prodiya, tadašnjeg predsjednika EK-a, i Gökea Frerichsa, predsjednika Odbora, a Odbor u najavi Bijele knjige usvaja Mišljenje o organiziranom civilnom društvu i europskom upravljanju: doprinos Odbora u izradi nacrtu Bijele knjige (EGSO, 2001). U njemu Odbor eksplicitno priznaje kako novi europski koncepti civilnog dijaloga⁷ i europskog upravljanja zahtijevaju vlastitu institucionalnu reformu kako bi se Odbor primjereno “prilagodio zahtjevima”. Još 2000. godine predsjednik Odbora naglašava “potrebu za vanjskim korporativnim identitetom” kojim bi se jasnije artikulirali razlozi i svrha njegova postojanja te njegove aktivnosti (*ibid.*).

⁷ S time da je, prema mišljenju Odbora, shvaćanje civilnog dijaloga inkluzivno i višerazinsko. Civilni dijalog je strukturirano djelovanje koje uključuje socijalne partnere, a može se odvijati isključivo između OCD-a ili između OCD-a i institucija EU-a; i to u svim područjima javnih politika, a ne isključivo socijalnim (EGSO, 2001). Višerazinska karakteristika civilnog dijaloga očituje se u razinama njegova održavanja: prvo, između OCD-a koji djeluju na europskoj razini, a u vezi s javnim politikama EU-a; drugo, između tih organizacija i institucija EU-a; i treće, u obliku kontinuiranog sektorskog dijaloga između OCD-a i izvršnih i zakonodavnih tijela EU-a u vezi sa specifičnim javnim politikama (EGSO, 2006).

Identitet želi izgraditi na dvojakoj funkciji “foruma za dijalog” i “institucionalne platforme koja omogućuje predstavnicima ekonomskih, socijalnih i civilnih organizacija zemalja članica sudjelovanje u procesu donošenja odluka”. Zanimljivo, u konačnoj verziji Bijele knjige EK Odboru pripisuje gotovo identične funkcije. Od njega očekuje da spaja OCD-e i institucije EU-a, a s druge strane traži raniji angažman u procesu donošenja odluka. Diskursi civilnog društva i civilnog dijaloga poklopili su se u pravo vrijeme i na pravom mjestu – Odbor je pronašao okvir unutar kojeg će opravdati vlastito postojanje i promicati ulogu mosta između OCD-a i Europe, a EK-u je Odbor poslužio kao savršena lokacija za primjenu koncepta bez potrebe za značajnijim institucionalnim reformama.

2.3. *Europsko civilno društvo*

Diskurs civilnog društva se u ponešto drugačijoj formi protegnuo i u novo tisućljeće. Odnosi Odbora i OCD-a još nisu bili do kraja definirani, što i sam Odbor priznaje u Mišljenju o reprezentativnosti europskih organizacija civilnog društva u civilnom dijalogu iz 2006. godine:

Izrada ovog mišljenja (stoga) odvija se prvenstveno u kontekstu razjašnjenja i racionalizacije odnosa Odbora prema europskim organizacijama i mrežama. (EGSO, 2006: 6-7)

Navedeno razjašnjenje odnosa trebalo se postići jasnim opredjeljenjem Odbora u pogledu triju pitanja: (1) oblika civilnog društva; (2) definicije europskih OCD-a i (3) oblika interakcije između Odbora i europskih OCD-a. Odgovor na navedena pitanja značio bi finalizaciju izgradnje identiteta Odbora te ujedno dodatno osvijestio njegovu ulogu u političkom sustavu EU-a.

Prvo, u teoriji nailazimo na dvije⁸ moguće koncepcije uloge civilnog društva iz perspektive EU-a (Armstrong, 2002: 111). S jedne strane, civilno društvo može biti produžena ruka institucijama EU-a u procesu donošenja odluka. Drugim riječima, organizacije civilnog društva u sklopu savjetodavnih aktivnosti, tj. konzultacija doprinose razvoju javnih politika i time ublažavaju krizu legitimiteta EU-a. S druge strane, civilnom društvu se može povjeriti uloga su-produkcije javnih politika. Taj proces bi, po uzoru na socijalni dijalog, OCD-ima povjerio implementaciju javnih politika. Treća moguća uloga označavala bi informativne kampanje i osvještavanje o javnim politikama EU-a, kao što pokazuje nedavni slučaj Transatlantskog sporazuma o trgovini i investicijama. Na taj se način politizira određena problematika javnih politika. Bijela knjiga je pokazala kako je shvaćanje EK-a reflektiralo prvu koncepciju prema kojoj nakon objave prijedloga javnih politika (zelenih knjiga,

⁸ Za alternativni pogled na ulogu civilnog društva u EU-u koji stavlja diskurs civilnog društva u međuodnos s vizijama političkog sustava EU-a vidi: Kohler-Koch (2009: 50-52).

prijedloga uredbi i direktiva, putokaza i sl.) slijedi proces javnih i tajnih konzultacija s OCD-ima prema tematskom, *ad hoc* ključu. Shvaćanje Odbora u suprotnosti je s praksom EK-a. Za razliku od konzultacija, Odbor ulogu OCD-a promatra kroz prizmu participativne demokracije (EGSO, 2006: 5) gdje participacija omogućuje “formalnu i aktivnu intervenciju u procesu kolektivnog donošenja odluka”. Odbor se nada postati “mekom” participativne demokracije time što predstavnicima civilnog društva omogućuje pristup zakonodavnom procesu.

Drugo, sudjelovanjem predstavnika OCD-a u europskim procesima nužno se otvorilo pitanje toga što sve uključuje tzv. europsko civilno društvo? I za EK i za Odbor europsko civilno društvo označava one krovne organizacije koje su organizirane i djeluju isključivo na transnacionalnoj, tj. europskoj razini, a sastoje se od organizacijskih ogranaka u većini zemalja EU-a, posjeduju ekspertno znanje te djeluju u općem interesu (EGSO, 2006). Pred sve takve organizacije postavljen je zahtjev dokazivanja svoje “reprezentativnosti”, tj. koliko vjerodostojno reflektiraju interese članova koje zastupaju. Odbor u svojim mišljenjima (EGSO, 2001; 2006) prihvaća “reprezentativnost” kao definicijski kriterij *sine qua non*. Europsko civilno društvo na neki je način postavljeno jednako transnacionalno kao nekoć europski socijalni partneri, čije krovne organizacije zastupaju kolektivni interes pojedinačnih nacionalnih organizacija. Iz navedenog je primjetno kako europsko civilno društvo za Odbor označava isključivo transnacionalne aktere. No, Odbor ne uviđa da transnacionalni OCD-i također pate od prevelike udaljenosti od lokalnih baza, što narušava legitimitet njihova predstavništva, tim više što na europskoj razini ne postoje efikasne metode kontrole i odgovornosti (Kohler-Koch, 2010: 111-113).

Najzad, diskurs oko europskog civilnog društva omogućio je Odboru da naglasi vlastite odnose s europskim civilnim društvom. U Mišljenju o reprezentativnosti europskih organizacija civilnog društva u civilnom dijalogu razvidno je kako Odbor razvija višedimenzionalno shvaćanje europskih OCD-a. Spominje se nekoliko oblika interakcije između Odbora i europskih OCD-a: (1) članovi Odbora katkad potječu iz takvih organizacija ili imaju direktne ili indirektno veze s njima; (2) Odbor organizira konferencije, seminare i rasprave na kojima sudjeluju i predstavnici tih organizacija; (3) eksperti iz europskih OCD-a su rijetko uključeni u rad sekcija Odbora pri izradi mišljenja; (4) Odbor je još 2004. godine uspostavio *liaison*-grupu za strukturiranu interakciju između članova Odbora i predstavnika europskih OCD-a. Odbor je tako iskoristio postojeću strukturu interakcija kako bi ih upakirao u svjež omot i naglasio njihovu višestruku dodanu vrijednost: deliberativnu, participativnu i konzultativnu. Naime, europskom civilnom društvu je unutar Odbora omogućeno sudjelovati u aktualnim raspravama o javnim politikama (deliberacija), su-kreirati mišljenja za tekuće sjednice Odbora (participacija) ili pružati ekspertno znanje u pogledu konkretnih sadržaja javnih politika (konzultacija).

2.4. Institucionalne promjene kroz prizmu diskurzivnog institucionalizma

Objasniti promjene unutar institucija nije laka zadaća. Nove institucionalne teorije u političkoj znanosti naročito se muče s tom zadaćom jer polaze od pretpostavke stabilnih, katkad i statičnih institucija. Strukture tako ograničavaju ili olakšavaju djelovanje aktera. Institucionalizam racionalnog izbora (IRI) pretpostavlja da su preferencije i djelovanje aktera fiksni, historijski institucionalizam (HI) promatra razvoj institucija kroz prizmu ovisnosti o prijednom putu (*path dependence*) ili kritičnih prijelomnica (*critical juncture*), a sociološki institucionalizam (SI) polazi od normi i kulture kao sveprožimajućih osnovica svakog djelovanja. Sve tri teorije nailaze na problem pri objašnjavanju otklona od zadanih interesa, povijesnih praksi ili institucionalne kulture.

U tom smislu novija teorija diskurzivnog institucionalizma (DI) pruža hvalevrijedan dodatak postojećim teorijama. Schmidt (2008) pojašnjava kako diskurs u DI-u obuhvaća dvije dimenzije: onu "supstantivnog sadržaja ideja" i onu "interaktivnih procesa prenošenja ideja". Preciznije, diskurs u jednu ruku služi kao manifestacija ideja i pokretač promjena unutar institucija, a u drugu kao dinamičko sredstvo legitimacije novih ideja (Schmidt i Radaelli, 2006). U oba slučaja diskurs se ne pojavljuje u vakuumu, već poprima formu ovisno o kontingentnim institucionalnim strukturama. Stoga institucije mogu postati i subjekt koji ograničava djelovanje i objekt promjene. Ipak, autori upozoravaju kako diskurs nikada sam po sebi nije objašnjene promjene institucije, već je ekspresija interesa aktera, institucionalnih interakcija ili normi koje uobličuju diskurs (*ibid.*: 206). Prema tome, eksplanatornu vrijednost DI-a je najbolje koristiti u kombinaciji s ostalim institucionalnim teorijama.

Kako navodi Schmidt (2008: 306), dimenzija diskursa kao ideje može se pojaviti na tri razine općenitosti: (1) na razini specifičnih javnih politika kod kojih se diskurs odnosi na konkretan problem javnih politika; (2) na razini programa (srži ili paradigme) koji postavlja ideološki, vrijednosni i normativni okvir pod-sustavima javnim politikama, tj. sektorskim javnim politikama te (3) na razini javne filozofije (duboka jezgra), tj. duboko usidrenih svjetonazora, normi, vrijednosti, ideja i principa koji prožimaju većinu ili cijeli sustav javnih politika ili institucija (usp. Sabatier, 2007). Dinamička, tj. interaktivna dimenzija diskursa također može poprimiti različite oblike ovisno o institucionalnom kontekstu. Schmidt razlikuje koordinacijski diskurs, koji se pojavljuje među glavnim akterima promjene, te komunikacijski diskurs između svih dionika u procesu predstavljanja, deliberacije ili legitimacije ideja. Općenito, u DI-u institucije definiraju diskurzivni okvir koji akterima služi kao "pozadinska idejna sposobnost", ali akteri raspolažu i "prednjim diskurzivnim sposobnostima" da kritički promišljaju i komuniciraju o vlastitim institucijama, što ih stavlja u poziciju da u konačnici mijenjaju ili održavaju institucije.

Prikaz institucionalne geneze Odbora pokazao je kako su kompetencijske i organizacijske promjene u tom tijelu odražavale težnju glavnih aktera unutar institucije prema izgradnji prepoznatljivog identiteta Odbora. Postojeća saznanja članova o potencijalima Odbora (pozadinski idejni sklop) osvijestio je sva institucionalna ograničenja s kojima se on susretao: isključivo savjetodavni karakter, ukotvljenost u proces metode Zajednice, ograničen utjecaj, slaba prepoznatljivost tijela, marginaliziranost u političkom sustavu EU-a i nevoljkost ostalih institucija za značajnijom promjenom postojećih upravljačkih instrumenata. Svjesni objektivnih unutarnjih i vanjskih ograničenja, članovi Odbora znali su da kontroverzne promjene unutar institucije nisu opcija. Njihovo kritičko promišljanje o ulozi Odbora u političkom sustavu EU-a (prednje diskurzivne sposobnosti) na Konvenciji civilnog društva i u mišljenjima koja su slijedila nužno je moralo uzeti u obzir samo ono što spada u sferu mogućeg te koje su preferencije ostalih ključnih aktera u političkoj arhitekturi EU-a. Sredinom 1990-ih godina otvorila se sjajna prilika da Odbor u diskusiji o civilnom dijalogu i ulozi civilnog društva u EU-u prometne vlastite institucionalne interese opstojanja. Diskurs krize legitimnosti EU-a dopuštao je Odboru da svoje interese i ulogu uokviri kao sredstvo putem kojeg će porasti legitimitet cijelog EU-a. Opstanak je zahtijevao prilagodbu funkcije Odbora, a suvremeni diskurs civilnog društva savršeno se uklapao u osnovnu institucionalnu strukturu Odbora – trodiobu članstva na predstavnike poslodavaca, sindikata i raznih organizacija civilnog društva.

Svjestan da njegova forma funkcionalne skupštine može nadopuniti demokratski potencijal EU-a, Odbor se naumio prometnuti u ključnu točku u diskusiji o civilnom društvu na EU-razini. Ukratko, Odbor je svojom vizijom, prvo, uloge civilnog društva u EU-u i, drugo, vlastite uloge praktički iznio vlastitu sveobuhvatnu filozofiju i nadao se da će je prihvatiti ostale institucije EU-a i relevantni dionici (prvenstveno predstavnici OCD-a).

Prvo, prethodni uvidi ukazuju kako Odbor civilno društvo u EU-u shvaća prvenstveno na pluralan, višedimenzionalan i višerazinski način. Pluralno shvaćanje civilnog društva iščitava se iz definicije OCD-a koja, uz NGO sektor i ostale tematske OCD-e, uključuje i socijalne partnere. Za Odbor se sve organizacije koje dokazano djeluju u javnom interesu na neovisan i transparentan način mogu smatrati OCD-ima, čak i kad se radi o organizacijama čija je primarna motivacija ekonomske naravi. Višedimenzionalnost se ogleda u funkcijama koje Odbor OCD-ima pripisuje na EU-razini. One mogu sezati od općenite delibercije o javnim politikama i tematskih delibercija preko sektorskih savjetodavnih aktivnosti oko konkretnih prijedloga javnih politika do formalne participacije u procesu donošenja odluka. Odbor prihvaća višerazinsku prirodu civilnog društva i smatra kako na EU-razini treba njegovati veze s transnacionalnim, tj. europskim OCD-ima, ali i s nacionalnim i podnacionalnim OCD-ima koji su najbliži običnom građaninu.

Drugo, Odbor je svoje shvaćanje uloge civilnog društva primarno uokvirio (*framing*) tako da odražava institucionalnu viziju sebe kao foruma za deliberaciju i posrednika između OCD-a i institucija EU-a. Tri su uloge koje si je Odbor pripisao u kontekstu civilnog društva u EU-u: deliberativna, participativna i medijacijska. Plenarne sjednice Odbora, *liaison*-grupa i institut javnih rasprava namijenjeni su strukturiranoj deliberaciji europskih, nacionalnih i podnacionalnih predstavnika OCD-a. Dodatno, nacionalno izabrani predstavnici OCD-a koji sudjeluju u radu Odbora formalno sudjeluju u procesu donošenja odluka u EU-u, a ostale institucije EU-a u širokom području javnih politika imaju obvezu zatražiti službeno mišljenje Odbora. Na taj način predstavnici OCD-a ispunjavaju participativnu ulogu kojom se elementi predstavničke demokracije u EU-u (EP) nadopunjuju participacijom civilnog društva u donošenju odluka (funkcionalno predstavništvo). Konačno, medijacijsku funkciju Odbor vidi u mogućnosti da posreduje u dvosmjernoj komunikaciji između predstavnika OCD-a i institucija EU-a, koordinira razvoj civilnog društva u trećim zemljama putem zajedničkih savjetodavnih odbora i općenito bude referentna točka za sve vrste OCD-a.

Međutim, činjenica da Odbor interesnim skupinama i OCD-ima nikada nije mogao pružiti izravan utjecaj na donošenje odluka u EU-u umanjuje atraktivnost toga tijela. I prije samog “identitetskog obrata” tom je tijelu konkurirao niz ostalih ulaznih točaka za predstavnike socijalnih i ekonomskih interesa. Pokazat će se da je Odbor tek djelomično uspio ostvariti zacrtanu ulogu.

3. Ulazna, procesna i izlazna legitimnost primijenjena na Odbor

Temeljna razdjelnica između Odbora i alternativnih kanala⁹ za uključivanje civilnog društva nalazi se u ulozi koju je Odbor zauzeo u EU-u. Njegov institucionalni razvoj pokazao je kako, za razliku od ostalih ulaznih točaka u EU-u, dodatno njeguje deliberaciju između socijalnih i ekonomskih aktera oko vrijednosti i javnih politika EU-a. Djelokrug rada Odbora nadmašuje puki formalizam savjetodavnih aktivnosti uklopljenih u model donošenja odluka prema metodi Zajednice. Upravo je zarobljenost dionika jedna od osnovnih karakteristika takvog supranacionalnog donošenja odluka (Wallace i Wallace, 2007: 342). Metoda uvjetuje dinamiku odnosa u kojoj EK diktira način uključivanja OCD-a u zakonodavni proces. Posljedično, više-manje *ad hoc* pristup donošenju odluka ograničava dionike na predstavljanje partikularnih i vrlo specifičnih interesa, a onemogućuje širu javnu deliberaciju o javnim politikama Europske unije (Curtin, 2003: 55). Zato Odbor, u usporedbi s ostalim tijelima, amalgamizira meki deliberativni model i klasičan *top-down* model uklju-

⁹ Za detaljnu usporedbu Odbora s ostalim ulaznim kanalima OCD-a u europski politički prostor vidi: Munta (2015).

čivanja dionika u proces odlučivanja kakav je prisutan u metodi Zajednice. Shvati li se kao oličenje deliberativne demokracije, kao što to čini Smismans (2000: 6), Odbor doista nadopunjava demokratski legitimitet EU-a. Pregled aktivnosti pokazao je da se funkcija Odbora efektivno može sažeti na funkciju usvajanja savjetodavnih mišljenja i funkciju mosta između institucija EU-a i civilnog društva u zemljama članicama. Međutim, kojim se sve mehanizmima Odbor koristi za ostvarenje tih funkcija? I još bitnije, kako oni pridonose legitimitetu EU-a?

Da bi se to pitanje rasvijetlilo, mehanizmi djelovanja Odbora analizirat će se kroz koncept legitimnosti. Legitimnost ima nekoliko lica. U ovom radu koristi se podjela Vivien A. Schmidt (2013) na ulaznu, procesnu i izlaznu legitimnost s obzirom da se njena podjela dosad pokazala najprimjenjivijom i najrazrađenijom.¹⁰ Schmidt tvrdi kako u proučavanju legitimiteta političkog sustava, pored participativne dimenzije sudjelovanja građana (*input*) i dimenzije učinkovitosti vladanja (*output*), u obzir treba uzeti i kvalitetu upravljačkog procesa (*throughput*). Time se klasična podjela na ulaznu i izlaznu legitimnost nadopunjava procesnom legitimnošću. U najkraćim crtama, ulazna legitimnost označava vladavinu naroda (*by the people*), izlazna legitimnost vladavinu za narod (*for the people*), a procesna legitimnost vladavinu s narodom (*with the people*). U predstavničkim demokracijama ulazna legitimnost se osigurava reprezentativnim i razmjernim predstavljanjem društvenih interesa. Ulazna legitimnost se stvara kada sastav političkog tijela kvalitetno i vjerodostojno odražava stavove, interese i strukturu društva koje predstavlja. Izlazna legitimnost povezana je s kvalitetom učinaka i ishoda u javnopolitičkom djelovanju vladajućih. Riječ je o proizvodima političkog procesa ili zakonima (mišljenjima u slučaju Odbora) koji će se ovisno o rezultatima smatrati ili uspješnima ili neuspješnima, o čemu će ovisiti razina izlazne legitimnosti. Pretpostavka bi bila da će sposobnost kvalitetnog rješavanja kolektivnih problema biti nagrađena visokom razinom izlazne legitimnosti. Kao što sam naziv govori, procesna legitimnost povezana je s procesom upravljanja (*governance*), tj. načinom na koji se dolazi do političkih odluka. To može uključivati pitanje transparentnosti upravljačkog procesa i političke odgovornosti kao posljedice koja se snosi za donesene odluke, ali i

¹⁰ Weiler (2012) nudi alternativan pogled na mnoga lica legitimiteta EU-a. Razlikuje ulazni i izlazni legitimitet te politički mesijanizam. Ulazni legitimitet poistovjećuje s procesnom legitimnošću, izlazni legitimitet temelji se na rezultatima, a kod političkog mesijanizma legitimitet se stječe obećanjem boljeg sutra i dostizanjem "obećane zemlje" na kraju puta europske integracije. Pored toga, legitimitet političkog poretka (*polity*) se na općenitoj razini može promatrati kroz vizuru procesne teorije Davida Eastona, tj. razlike između difuzne i specifične potpore građanstva (Merkel, 2011). Difuzna potpora ne ovisi o prolaznim polit-ekonomskim uspjesima, nego se temelji na sistemskoj, ukorijenjenoj podršci i odanosti postojećem političkom poretku. Specifična potpora bazira se na učinkovitom rješavanju društvenih problema, percipiranim koristima i uspješnom vladanju.

inkluzivnosti upravljačkog procesa, tj. otvorenosti procesa prema utjecajima raznih dionika, pa tako i predstavnika civilnog društva. Dok su transparentnost i politička odgovornost poželjne karakteristike procesa odlučivanja, inkluzivnost i otvorenost više se odnose na interaktivan odnos između institucija i ljudi u procesu stvaranja (javnih) politika. Procesna legitimnost je ujedno poprilično specifičan oblik legitimnosti s obzirom da transparentni i inkluzivni procesi ne pridonose značajno javnoj percepciji demokratske legitimnosti, a istovremeno se izostanak otvorenih, nekoruptivnih i transparentnih procesa javno percipira kao teška povreda demokratske legitimnosti (Schmidt, 2013: 14). Ostaje vidjeti na koji način se Odbor uklapa u navedene sheme.

3.1. Savjetodavna mišljenja Odbora

Koncepti ulazne, izlazne i prolazne legitimnosti mogu se primijeniti na Odbor. Budući da je on jedna od karika u upravljačkom sustavu EU-a, pretpostavka je da s rastom legitimnosti Odbora raste i legitimnost EU-a. Na toj pretpostavci se temeljila i institucionalna reforma Odbora koji je u diskursu civilnog društva pronašao prigodnu podlogu za isticanje vlastitog doprinosa u smanjenju demokratskog deficita EU-a.

Ulazna legitimnost Odbora povezana je s kvalitetom njegove predstavničke uloge. Odnosno, pitanje je koliko dobro sastav Odbora zrcali funkcionalnu raznolikost i ravnomjerno predstavništvo civilnog društva (*representation*), a koliko su OCD-i koji sudjeluju u radu Odbora reprezentativni predstavnici društvenih i ekonomskih interesa (*representativeness*). Da bi se neko tijelo moglo smatrati središtem civilnog društva u EU-u, razumno je očekivati da će zadovoljiti obje funkcije. Međutim, sastav i način odabira članova Odbora već u startu dovode u pitanje ta dva načela. Vlade zemalja članica (sa ili bez prethodne preporuke relevantnih institucija) predlažu uglavnom podjednak broj članova Odbora iz redova poslodavaca, sindikata i ostalih OCD-a tako da je na koncu omjer članstva tih triju grupa u Odboru podjednak. Za ilustraciju, Hrvatska ima 9 članova u Odboru, od kojih je troje iz redova krovnih organizacija poslodavaca, troje iz sindikalnih središnjica i troje iz redova OCD-a. Smismans (2000: 11-12) ispravno primjećuje kako je prednost takvog načina odabira članova to što bi se pojedini predstavnici OCD-a s nacionalne razine kroz ostale kanale teško probili na europsku razinu, naročito oni iz manjih i slabo kapacitiranih OCD-a. Na taj način Odbor *de jure* omogućuje upliv u procese EU-a i slabijim OCD-ima. No, druga strana medalje otkriva kako se s postojećom nadzastupljenošću interesa poslodavaca i sindikata teško može osigurati reprezentacija svih relevantnih socio-ekonomskih segmenata društva u Odboru. Rezidua je to prošlosti kada se Odboru pripisivala uloga korporativističkog tijela. Problem s reprezentativnošću je pak donekle lakše objasniti zadovolji li se očekivana pretpostavka da članovi Odbora doista ispunjavaju svoju ulogu u javnom interesu, a ne u

funkciji pojedinačnih interesa. Odbor je ujedno u svojim mišljenjima jasno dao do znanja da kriterije reprezentativnosti trebaju zadovoljiti predstavnici europskog civilnog društva, a ne članovi Odbora. Na taj način Odbor jasno daje do znanja da nije središte partikularnih interesa. Ujedno se može zaključiti da je raznolikost sastava poželjna, ali zahtijeva ravnotežu mišljenja kako, u javnom interesu, ne bi prevagnulo gledište ijedne grupe. Ipak, nije lako osigurati usvajanje ujednačenog mišljenja koje će odražavati stavove svih triju grupa. Tome je tako prvenstveno iz razloga što je gotovo nemoguće osigurati ravnomjerno predstavništvo unutar sekcija u kojima se u tančine razrađuju mišljenja. Pokazatelj toga je broj članova grupa prema sekcijama Odbora. Tablica 1. (na sljedećoj stranici) pokazuje kako su tek u rijetkim sekcijama grupe ravnomjerno predstavljene. To je slučaj u CCMI-u, u kojem je ionako propisano ravnomjerno članstvo triju grupa Odbora, te u REX-u, koji je, čini se, podjednako zanimljiv svima – poslodavcima zbog trgovinskih odnosa s vanjskim zemljama, sindikatima zbog radničkih prava, standarda i sindikalnog udruživanja, a OCD-ima zbog izgradnje civilnog društva izvan EU-a.

Budući da članovi Odbora slobodno biraju dvije do tri sekcije u kojima će raditi, prirodno je da će svaki član odabrati onu sekciju koju smatra najbližom svojim afinitetima i interesima te ekspertnom znanju. Ne čudi stoga što je u ostalim sekcijama barem jedna od grupa ili podzastupljena ili iznimno dominantna. Primjerice, gotovo 47% članstva NAT sekcije zadužene za okolišne politike, poljoprivrednu politiku i održivi razvoj čine pripadnici Grupe III, tj. raznih interesa. Podatak upućuje na to da navedeno područje ponajprije zanima okolišne nevladine organizacije i udruženja poljoprivrednika. To su ujedno podskupine koje su najviše zahvaćene tim politikama ili posjeduju najviše ekspertnog znanja u tom području. SOC sekcija, koja se primarno bavi socijalnim politikama, politikama zapošljavanja i migracijskom politikom, najviše okuplja radnike i ostale članove civilnog društva, a članovi poslodavaca čine tek 26% svih članova sekcije. Poslodavci pak najviše okupiraju ECO (40,2%), TEN (40,0%) i INT (38,4%) – one sekcije koje su najviše povezane s njihovim područjem interesa: ekonomske politike, EU fondovi, reguliranje trgovinskih odnosa i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Pitanje koje se logično nameće jest kako postići konsenzus oko određenog mišljenja kada su ona podložna prilagodbi dominantnoj grupi unutar sekcije? Ako je suditi prema praksi, Odbor je našao način kako doskočiti problemu nejednakosti sekcija bez zadiranja u pravo svakog člana Odbora da odabere rad u preferiranoj sekciji. Naime, tajništvo Odbora zahtijeva podjednaku zastupljenost svih triju grupa u radnim podskupinama koje su zadužene za inicijalnu izradu i razradu pojedinačnog mišljenja (izvor: član Odbora). Na taj način se ublažava pristranost perspektive grupa i od samog početka traži konsenzusno rješenje. Nakon razrade u radnoj podskupini, mišljenje ide na glasovanje u sekciji te se, ovisno o tome prihvaćaju li ga članovi sekcije jednoglasno, ono šalje ili direktno na glasovanje na plenarnu sjednicu ili glasovanju prethodi rasprava

Tablica 1. Krostabulacija broja članova grupa Odbora prema sekcijama

		Seksija								Ukupno
		ECO	INT	TEN	SOC	NAT	REX	CCMI		
Grupa I (poslodavci)	Broj	53	53	50	36	25	44	15	276	
	% unutar Grupe	19,2%	19,2%	18,1%	13,0%	9,1%	15,9%	5,4%	100,0%	
	% unutar Sekcije	40,2%	38,4%	40,0%	26,1%	26,6%	31,7%	31,9%	33,9%	
	% od ukupnog	6,5%	6,5%	6,2%	4,4%	3,1%	5,4%	1,8%	33,9%	
Grupa II (sindikati)	Broj	48	44	40	53	25	46	16	272	
	% unutar Grupe	17,6%	16,2%	14,7%	19,5%	9,2%	16,9%	5,9%	100,0%	
	% unutar Sekcije	36,4%	31,9%	32,0%	38,4%	26,6%	33,1%	34,0%	33,5%	
	% od ukupnog	5,9%	5,4%	4,9%	6,5%	3,1%	5,7%	2,0%	33,5%	
Grupa III (ostali)	Broj	31	41	35	49	44	49	16	265	
	% unutar Grupe	11,7%	15,5%	13,2%	18,5%	16,6%	18,5%	6,0%	100,0%	
	% unutar Sekcije	23,5%	29,7%	28,0%	35,5%	46,8%	35,3%	34,0%	32,6%	
	% od ukupnog	3,8%	5,0%	4,3%	6,0%	5,4%	6,0%	2,0%	32,6%	
Ukupno	Broj	132	138	125	138	94	139	47	813	
	% unutar Grupe	16,2%	17,0%	15,4%	17,0%	11,6%	17,1%	5,8%	100,0%	
	% unutar Sekcije	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	% od ukupnog	16,2%	17,0%	15,4%	17,0%	11,6%	17,1%	5,8%	100,0%	

Izvor: autorov vlastiti izračun na temelju službenih stranica Odbora

* Pearsonov Hi-kvadrat test iznosi 21,83, dok se kritična vrijednost nalazi na 15,32. Rezultati su statistički značajni na razini $p=0,05$.

na plenarnoj sjednici. Mišljenje se filtrira kroz nekoliko slojeva prije nego što bude usvojeno. Može se zaključiti da Odbor, iako ne zadovoljava standardne kriterije ulazne legitimnosti, ipak pokušava pronaći način da interesi triju apstraktnih kategorija: poslodavaca, radnika i ostalih grupa, budu što ravnomjernije zastupljeni u konačnim mišljenjima te da odražavaju stajališta i zabrinutosti svih strana.

Izlazna legitimnost temelji se na kvaliteti i djelotvornosti “proizvoda” političkog procesa. Budući da Odbor ne izglasava akte i zakone, već mišljenja, njegov *output* ne može se mjeriti prema standardima zakonodavnih tijela. Ipak, ima smisla uzimati kvalitativne i kvantitativne aspekte usvojenih mišljenja kao indikator izlazne legitimnosti s obzirom da mišljenja Odbora čine sastavni dio procesa donošenja odluka. Kao kvantitativan pokazatelj uzet će se broj samoinicijativnih i istraživačkih mišljenja jer su i Bijela knjiga o upravljanju i sam Odbor označili te dvije vrste mišljenja ključnima u povećanju utjecaja i vidljivosti Odbora (Perez-Solorzano Borraran i Smismans, 2008: 153). Kvalitativan pokazatelj izlazne legitimnosti bila bi razina utjecaja na konačne prijedloge politika u EK-u, EP-u i VEU-u. U slučaju uvrštavanja preporuka Odbora u konačne prijedloge, utjecajnost Odbora raste, a navedene institucije nadograđuju svoj demokratski legitimitet na osnovi toga što u svoje prijedloge uvrštavaju sugestije funkcionalnih predstavnika civilnog društva.

Ako je suditi prema usporedbi statistike usvojenih mišljenja Odbora u “formativnoj” fazi nakon Bijele knjige i posljednjih nekoliko godina, produktivnost Odbora nije se znatno promijenila. Tablica 2. (na sljedećoj stranici) otkriva kako nema značajne razlike između *outputa* Odbora u razdoblju 2011.-2014. i *outputa* desetljeće prije u razdoblju 2003.-2006. Uzlazan trend nije zamjetan kod samoinicijativnih mišljenja. Njih se i sada i tada usvaja tridesetak godišnje. Istraživačkih mišljenja danas je u prosjeku tek neznatno više s obzirom na nejasan trend posljednjih godina i na “sušnu” 2014. godinu. I prošle i 2003. godine usvojeno je tek 8 istraživačkih mišljenja. Unatoč pompoznom najavama početkom tisućljeća iz redova EK-a i Odbora kako treba pojačati usvajanje istraživačkih i samoinicijativnih mišljenja, to se nije dogodilo. Vjerovalo se da Odbor ima najviše izgleda za utjecaj na donošenje odluka u EU-u upravo u slučajevima kad u vrlo ranoj fazi zaprimi zahtjev za istraživačkim mišljenjem ili kad samostalno nametne određeni dnevni red putem samoinicijativnih mišljenja. Međutim, očigledno Odbor iz nekog razloga ne može ili nije voljan pojačati svoju produktivnost. Jedan od razloga zasigurno je nedostatak kapaciteta. Kao što je već rečeno, članovi zapravo volonterski obavljaju svoju funkciju u Odboru, a ozbiljna priprema samoinicijativnog mišljenja može trajati i pola godine. S druge strane, kod ostalih institucija postoji nevoljkost da konzultiraju Odbor i zatraže istraživačko pitanje. O njihovim razlozima može se samo nagađati, ali je činjenica da su tijelima EU-a dostupni brojni drugi istraživački kanali koje se konzultira prema reputaciji.

Tablica 2. Pokazatelji kretanja produktivnosti i usuglašenosti odluka Odbora za razdoblja 2003.-2006. i 2011.-2014.

	2003.	2004.	2005.	2006.	2011.	2012.	2013.	2014.
Broj plenarnih sjednica	9	9	9	9	9	9	9	9
Broj obaveznih mišljenja	163	156	118	159	168	193	153	113
Broj fakultativnih mišljenja								
Broj usvojenih samoinicijativnih mišljenja	21	35	31	43	28	44	30	33
Broj istraživačkih mišljenja	8	6	5	13	18	12	13	8
Broj informativnih izvještaja	2	2	5	4	2	1	2	2
Ukupno izglasanih mišljenja*	186	193	154	206	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: podaci za razdoblje 2003.-2006. dobiveni iz: Große Hüttmann (2007); autorov vlastiti izračun za razdoblje 2011.-2014. na temelju službenih zapisnika sa sjednica Odbora

* Prilikom izračuna ukupnog broja izglasanih mišljenja nisu uzeta u obzir glasovanja na one teme o kojima se odlučuje jednoglasno i bez plenarne rasprave.

** Jednoglasno prihvaćani informativni izvještaji nisu ovom prilikom uvršteni u podatke.

*** Podaci začudo donekle odstupaju od izračuna u Godišnjim općim izvješćima o aktivnostima u Europskoj uniji koje izrađuje Europska komisija. Podaci su za ovu prigodu pomno prikupljeni na temelju pojedinačnih zapisnika s plenarnih sjednica u razdoblju 2011.-2014. te je vjerojatnost autorove pogreške minimalna.

**** Članovi na plenarnim sjednicama mogu glasati za i protiv mišljenja, ali i ostati suzdržani. Primjenjuje se koncept “konstruktivne apstinencije”, pri čemu se apstinencijski glasovi ne uvrštavaju u negativne glasove kod utvrđivanja jednostavne većine.

Drugi razlog je taj što kvantiteta nije garancija utjecaja. Fokusiranim i kvalitetnim radom može se postići više nego oslanjanjem na zakon velikih brojeva. Odbor je pronašao niše u kojima raspolaže s dovoljno stručnog znanja i informacija da može ozbiljno pridonijeti javnim politikama EU-a. Za ilustraciju, postoje sekcije u Odboru koje su se specijalizirale za izradu samoinicijativnih i istraživačkih mišljenja. Riječ je o REX-u i CCMI-u u kojima se priprema proporcionalno znatno više takvih mišljenja nego u drugim sekcijama. Još prije desetak godina takva mišljenja su u REX-u i CCMI-u sačinjavala oko 64% (REX), odnosno 86% (CCMI) svih mišljenja tih sekcija. Tablica 3. (na sljedećoj stranici) pokazuje da se taj trend održao, pa takva mišljenja danas obuhvaćaju 63% (REX), odnosno 62% (CCMI) svih mišljenja tih sekcija za razdoblje 2013.-2014. REX je sekcija koja je značajno profitirala od petog vala proširenja i nedavnog ulaska Hrvatske u EU. Riječ je o trinaest zemalja članica koje su i same prošle pretpristupni put: pregovarački proces, prilagodavanje kriterijima, apsorpciju *acquisa* te podizanje civilnog društva i socijalnog dijaloga. Neki su članovi Odbora (pa i hrvatski) prije ulaska u EU sudjelovali u radu Zajedničkog savjetodavnog odbora te su nastavili raditi u Odboru. Drugim riječima, članovi Odbora iz tih zemalja upoznati su s procesom vanjskih odnosa EU-a s trećim zemljama. Taj ljudski kapital je dragocjen izvor u pitanjima vanjskih odnosa i Odbor to izvrsno iskorištava. Nedavno je, primjerice, cjelokupni sastav hrvatskih članova Odbora u okviru REX-a izradio samoinicijativno mišljenje o transparentnosti pretpristupnog procesa. Tko može biti meritorniji od onih koji su na vlastitoj koži iskusili mane i prednosti pretpristupnog procesa. CCMI je iskoristio istek Pariških ugovora 2002. čime je ugašena Europska zajednica za ugljen i čelik (ECSC), a Odboru naloženo da nastavi dijalog o promjenama u industriji. To se pokazalo značajnim naročito za nove zemlje članice u kojima je proces modernizacije industrije još razmjerno mlad, pa su događanja u EU-u zanimljiva i predstavnicima s oba kraja industrije (poslodavci i radnici), ali i OCD-ima koji vode brigu da se promjene u industriji prilagode potrebama održivog razvoja i zaštite okoliša. Sve u svemu, iako iz brojki nije vidljiv kvantitativni pomak, iza kulisa je došlo do redistribucije i koncentracije samoinicijativnih i istraživačkih mišljenja u područjima u kojima su članovi Odbora locirali najviše prostora za vlastiti doprinos na EU-razini.

Utjecaj savjetodavnih tijela na konačne prijedloge politika slabo je istražen. Samim time otežano je zaključivanje o kvalitativnoj dimenziji izlazne legitimnosti Odbora. Ranih godina neki su autori (McLaughlin, 1976: 15) smatrali da čak i kada se preporuke Odbora uzmu u obzir, razlog tome može biti što preporuke podupiru stav ostalih institucija EU-a ili što ne zadiru u osjetljive vode pa ih je lakše usvojiti. Drugi, poput Westlakea (2009), navodili su anegdotalne primjere utjecaja istraživačkih mišljenja Odbora, kao u slučaju mišljenja o označavanju životnih standarda životinja čiji su elementi prihvaćeni u VEU-u. Prvi ozbiljan pokušaj da se istraži zakonodavni utjecaj savjetodavnih tijela izveden je na primjeru Odbora regija.

Tablica 3. Broj samoinicijativnih i istraživačkih mišljenja Odbora prema sekcijama u razdoblju 2013.-2014. (18 sjednica)

		Sekcija						Ukupno	
		ECO	INT	TEN	SOC	NAT	REX		CCMI
Mišljenja	Samoinicijativna mišljenja	6	9	7	11	9	11	13	66
	Istraživačka mišljenja	4	1	4	4	1	6	0	20
	Ostala mišljenja	20	74	43	28	44	10	8	227
Ukupno		30	84	54	43	54	27	21	313

Izvor: autorov vlastiti izračun na temelju službenih zapisnika sa sjednica Odbora

Neshkova (2010) je analizirala 60 prijedloga EK-a u četiri područja javnih politika i došla do zaključka kako je udio prihvaćenih preporuka Odbora regija naspram odbijenih iznosio 37%, dok je u području regionalne politike čak 46% preporuka inkorporirano u konačan prijedlog. Pokazalo se, dakle, da su *core* ekspertno znanje (regionalna politika), važnost preporuka i detaljnost preporuka kod važnih prijedloga (za razliku od tehničkih) glavni faktori koji pospješuju prihvaćanje preporuka. Zanimljivo, prvi pokušaj da se sistematizira utjecaj Odbora na pozicije glavnih institucija EU-a (EK, EP i VEU) i konačne prijedloge javnih politika poduzet je tek 2013. godine. Hönnige i Panke (2013) su, rabeći metodu anketnog ispitivanja i 70 dubinskih intervjua sa zastupnicima EP-a i članovima stalnih predstavništva u VEU-u, došli do saznanja da čak 40% ispitanika u potpunosti ignorira savjetodavna mišljenja Odbora. Dodatno, ankete su pokazale kako samoinicijativna i fakultativna mišljenja nemaju veći utjecaj od ostalih mišljenja, a Odbor nije utjecajniji ni u svojim *core* područjima javnih politika, tj. u socijalnim i ekonomskim politikama. Poražavajuće rezultate donekle ublažava nalaz da utjecaj raste što se mišljenja ranije usvoje u procesu donošenja odluka, što su mišljenja kvalitetnija, što je stručno znanje članova Odbora komparativno veće u konkretnom pitanju te što je mišljenje bliže stavu ispitanikove institucije (Panke i dr., 2015: 162). Rezultati stoga podupiru pretpostavku kako institucije EU-a pomno odabiru ona mišljenja koja idu u prilog njihovoj poziciji. Takva mišljenja mogu biti as u rukavu u međuinstitucionalnim nadmetanjima. Isto tako, potvrđuje se da je ekspertiza u određenom području ključna, pa je moguće da je koncentracija samoinicijativnih i istraživačkih mišljenja u REX-u i CCMI-u, koji nudi najveću dodanu vrijednost u Odboru, svojevrsna prilagodba zahtjevima izvrsnosti. Relativno slaba utjecajnost mišljenja Odbora na pozi-

cije i prijedloge te stagnirajuća produktivnost pokazuju kako se izlazni legitimitet Odbora u najboljem slučaju temelji na onim mišljenjima kod kojih informacijski i stručni kapaciteti ostalih institucija zakazuju, ali da je općenito ograničen. Pored toga, osnivanje Odbora regija 1994. godine, sačinjenog od lokalnih i regionalnih čelnika, zasigurno je Odboru oduzelo dio političke moći u području kontrole načela supsidijarnosti u EU-inicijativama te po pitanju regionalnih i razvojnih politika u kojima članovi Odbora regija posjeduju veću ekspertizu. Unatoč tome, Odbor regija tek je jedna indirektna i razmjerno slaba ulazna točka za lokalne i regionalne službenike u potrazi za utjecajem na europske politike (Tatham, 2008: 506), a pomoć Odbora regija istovremeno slabo ili nikako povećava uspješnost lobiranja (Tatham, 2015: 395).

Krivnja za slabu utjecajnost dobrim se dijelom može svaliti na svjesnu usredotočenost Odbora na postizanje konsenzusa umjesto na kvalitetnu razradu mišljenja. Mala utjecajnost uvjetovana je ograničenim resursima članova Odbora i najčešće generičkim mišljenjima s uobičajenim formulacijama kako “valja uključiti dionike civilnog društva u XY politike i procese”. Vidljivo je i iz Tablice 3. kako konačna 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 su uvijek na granici jednoglasnosti. Pokazuje se da je u prosjeku između 92% i 94% afirmativnih glasova po mišljenju, iako je za usvajanje mišljenja potrebna obična većina. Ti podaci potvrđuju da je konsenzus *modus vivendi* plenarnih sjednica Odbora, pa ne čudi što konačnim prijedlozima nedostaje jasna opredijeljenost i čvrstina. Postizanje konsenzusa oslanja se na deliberaciju u nekoliko faza prije samog usvajanja, a inkluzivnost aktera svih triju grupa je *sine qua non* postizanja konsenzusa. U naglasku na dijalogu, inkluzivnosti i postizanju jednoglasnosti odražava se težnja Odbora da se prikaže kao forum deliberativne demokracije. Deliberacija kao proces postizanja dogovora doprinosi procesnoj legitimnosti. Naime, proces donošenja mišljenja ujedno je transparentan i inkluzivan. Na strani transparentnosti, izvještaji i nacrti mišljenja u sekcijama i dokumenti s plenarnih sjednica dostupni su javnosti, a zasjedanja se izravno prenose. Na strani inkluzivnosti, u izradi mišljenja – pored svih triju grupa, kroz radne podskupine, sekcije i konačno plenarnu sjednicu – sudjeluju i vanjski eksperti; primjerice, polovica sastava CCMI-a sačinjena je od vanjskih delegata. Odbor ujedno održava javne rasprave i konzultira se s predstavnicima europskog civilnog društva u *liaison*-grupi. Da je naglasak Odbora više u okupljanju, interakcijama i uključivanju OCD-a u upravljačke instrumente EU-a nego u konačnom *outputu*, potvrđuju i aktivnosti Odbora koje nisu strogo povezane s iznošenjem mišljenja.

3.2. Odbor i civilno društvo u zemljama članicama

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 intenzivirani su 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 pretpripravnog procesa iz perspektive civilnog društva i izgradnje kapaciteta OCD-a, Odbor osnažuje vlastiti legitimitet brojnim drugim procesnim mehanizmima. Prvo, uspostavio je opservatorije putem kojih prikuplja 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 Izvješće o nezaposlenosti mladih (EGSO, 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. Izvješće 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 je taj što daju glas dionicima koji inače nemaju prilike izraziti svoje viđenje na EU-razini. Općenito, Odbor posljednjih godina iznimno ulaže u prikupljanje mišljenja lokalnih dionika, što je vidljivo i u slučaju Europskog stupa socijalnih prava u pogledu kojeg je Odbor konzultirao nacionalno civilno društvo (EGSO, 2017). Drugo, Odbor organizira brojne tematske konferencije u gradovima EU-a. Iako bi poneki sarkastični komentator mogao prigovoriti da se na takvim događanjima prije može bolje “pojesti i popiti” nego uključiti lokalne dionike u upravljačke procese EU-a, Odbor se takvim prilikama 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 takve konferencije činile bezazlenima, 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. u Rigi održana konferencija “Ekonomski rast i društveni napredak u ruralnim i urbanim područjima”. Konferencije poput te pravo su mriještilište ideja, a predstavnici institucija EU-a koji često sudjeluju na tim događanjima imaju priliku opipati sentimente civilnog društva u vezi s alatima, politikama ili strategijama 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 putem takvih konferencija prenose najbolje prakse primjene politika i instrumenata EU-a te predstavnici OCD-a ujedno i uče iz vlastitih primjera. Treće, Odbor održava kontakte s nacionalnim gospodarskim i socijalnim vijećima

(GSV). Ti odnosi mogu se 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-razi i postanu dionik u upravljačkim procesima EU-a. Konkretnije, kao što su socijalni partneri izrazili želju intenzivnije se uključiti u koordinaciju nacionalnih ekonomskih i fiskalnih politika putem Europskog semestra, tako je i Odbor odlučio mobilizirati nacionalne GSV-ove, slične organizacije i OCD-e u postupke Europskog semestra. Od njih se zahtijevaju doprinosi u vidu komentara na Specifične preporuke zemljama članicama te prijedloge kako poboljšati sadržaj Nacionalnih reformskih programa (NRP) i implementaciju predviđenih mjera. Nakon što sakupi doprinose, Odbor ih objavljuje u obliku Integriranih izvješća koja se proslijeđuju 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.

Uključenost što većeg broja europskih, nacionalnih i lokalnih predstavnika civilnog društva u promišljanje o prošlim, postojećim i planiranim politikama EU-a pridonosi procesnoj legitimnosti EU-a, iako nije garancija utjecaja. Iako jest ishod kojem se teži, utjecaj na donošenje odluka po svemu sudeći nije primarni cilj Odbora. Njegov je dugoročni cilj stvoriti pretpostavke za uključivanje funkcionalnog civilnog dijaloga u zakonodavne i koordinacijske procese u EU-u. Dotad, Odbor će biti mjesto deliberacije i medijacije u promicanju javnog interesa. Partikularnim interesima mjesto je pak na nekim alternativnim lokacijama.

Zaključak

Europski gospodarski i socijalni odbor savjetodavno je tijelo EU-a koje okuplja tri grupacije socijalnih i ekonomskih aktera iz zemalja članica EU-a: predstavnike poslodavaca, radnika i raznih drugih OCD-a. Tijela EU-a u velikom spektru pitanja imaju formalnu obvezu zatražiti mišljenje Odbora, a u drugima mogu zatražiti fakultativno ili istraživačko mišljenje. Od 1970-ih godina Odbor ima mogućnost samostalno inicirati mišljenja. Polazište ovog rada je bio istraživački interes za načine na koje savjetodavna tijela, konkretnije Odbor, supstancijalno pridonose upravljačkom procesu u EU-u i legitimnosti donošenja odluka. Pored općenitog priznanja kako su savjetodavna tijela koristan izvor informacija i stručnog znanja te pokazatelj prihvaćenosti ideja donositelja odluka, rijetki su ozbiljniji pokušaji da se rasvijetle mehanizmi djelovanja savjetodavnih tijela EU-a. Ovaj rad je pokušao “zagrepsti po površini” tijela koje se kao sastavni dio današnje Europske unije već gotovo šezdeset godina odupire turbulencijama europskih integracija. Odbor se pokazao prikladnim ciljem istraživanja i stoga što se odupire pritiscima alternativnih kanala koji su dostupni socijalnim partnerima i OCD-ima u EU-u. Tvrdnje kako Odbor zbog svog slabog savjetodavnog karaktera nije prijetnja velikim institucijama EU-a i konfede-

racijama socijalnih partnera pri donošenju odluka ne govore puno o tome što Odbor čini kako bi opravdao svoje postojanje. U ovom radu uzete su u obzir Odboru izvanjske okolnosti krize legitimnosti EU-a i pokušaji uključivanja civilnog društva u procese EU-a kako bi se kontekstualizirala uloga Odbora.

Mehanizmi djelovanja kojima Odbor dodaje vrijednost upravljačkom sustavu EU-a analizirani su u tri koraka. Prvo se sagledao institucionalni razvoj Odbora. Utvrđeno je kako je od sredine 1990-ih pa kroz novo tisućljeće primarni cilj Odbora bila izgradnja prepoznatljivog identiteta. U tome je poslužio tada utjecajan diskurs o civilnom dijalogu i europskom civilnom društvu. Odbor se postepeno nastojao prometnuti u referentnu točku za civilno društvo u EU-u te je definiciju civilnog društva prilagodio vlastitim institucionalnim potrebama i strukturi. Upravo se u toj fazi Odbor počeo samoidentificirati kroz diskurs foruma za okupljanje civilnog društva i “mosta koji spaja” civilno društvo i ostale institucije EU-a. Drugo, utvrđeno je kako je Odbor, unatoč činjenici da socijalni partneri, interesne skupine i OCD-i na raspolaganju imaju direktnije i efikasnije načine utjecanja na dnevni red EK-a, najviše uključen u fazu formulacije javnih politika prije nego dospiju na stol donositeljima odluka. Za razliku od većine ostalih tijela, Odbor zagovara javni interes i ne promiče partikularne interese. Članovi Odbora su uključeni u dijalog oko čitavog niza politika, u kojem ne sudjeluju kao predstavnici vlastitih organizacija ili udruga, nego kao predstavnici apstraktnih kategorija poslodavaca, radnika i ostalih organizacija civilnog društva. Treće, analiziralo se na koji način Odbor pridonosi ulaznoj, izlaznoj i procesnoj legitimnosti EU-a. Iako civilno društvo u Odboru nije ravnomjerno predstavljeno, a članovi nisu uvijek reprezentativni predstavnici socijalnih i ekonomskih organizacija, konačna mišljenja Odbora uvijek su vrlo uravnotežena, što je rezultat inzistiranja na zastupljenosti svih triju grupa u procesu izrade i dorade mišljenja. Stoga ulazna legitimnost nije ni slaba ni jaka. S druge strane, skroman *output* mišljenja Odbora i neutjecajnost preporuka koje usvaja, naročito samoinicijativnih i istraživačkih mišljenja, dovodi u pitanje izlaznu legitimnost Odbora. Ipak, analiza strukture tih mišljenja pokazuje kako su ona koncentrirana u područjima koja nude najveću dodanu vrijednost izlaznoj legitimnosti EU-a, i to u području susjedske politike i promjena u industriji. Konačno, Odbor je stvorio široku mrežu aktivnosti i kontakata s organizacijama civilnog društva na europskoj i na nacionalnoj razini te izvan i unutar legislativnog procesa. Procesi u Odboru imaju naglašeno težište prema inkluzivnosti aktera i deliberacijskoj interakciji. Takvi procesi pridonose procesnoj legitimnosti, ali od svih “lica” legitimnosti ona je najnezhvalnija. Kada postoji, nezamjetna je. Kada je nema, izaziva probleme.

U suštini, Odbor je tijekom godina razvio tri vrste uloga čija kombinacija ga čini jedinstvenom institucijom EU-a: participativnu, deliberativnu i posredničku (tj. medijacijsku). Odbor otvara prostor članovima civilnog društva da participiraju u procesu donošenja odluka i iznose vlastita mišljenja o nizu javnih politika EU-a. Oni

sustavno, periodički i obavezno participiraju u legislativnom postupku te ne ovise o volji ostalih institucija EU-a, pa uloga Odbora nije svediva na *ad hoc* konzultacije. Nadalje, Odbor je prostor deliberacije u kojem se poseban naglasak stavlja na postizanje konsenzusa između zastupljenih grupa temeljenog na ujednačenom utjecaju i na inkluzivnosti dionika. Konačno, Odbor je posljednjih petnaestak godina pojačao veze s OCD-ima na svim razinama. *Liaison*-grupa, zajednički savjetodavni odbori, opservatoriji, javne rasprave i nebrojene konferencije podforumi su Odbora kroz koje se OCD-ima omogućuju s jedne strane upliv u upravljačke procese EU-a i kontakt s predstavnicima ostalih institucija EU-a, a s druge promišljanje o stanju i budućnosti EU-a, razmjena iskustava i prenošenje dobrih praksi civilnog društva. U skladu s rečenim, Odbor niti je kula od karata niti je utvrda civilnog društva. No, to je, kao i uvijek, stvar perspektive. Ako nam je kriterij vrednovanja razina utjecaja na zakonodavne prijedloge, Odbor je generalno neutjecajan. Ako više vrednujemo originalni doprinos Odbora u povezivanju civilnog društva, osluškivanju njegovih potreba i razmišljanja te praćenju implementacije (i vrednovanja) javnih politika, možemo ga smatrati stabilnom utvrdom. Neovisno o ocjeni, čini se kako Odbor, baš kao i Odbor regija, više energije ulaže u “ekstrakurikularne aktivnosti” (Schönlau, 2017) koje bi ga jasnije institucionalno isprofilirale nego što je opterećen izravnim utjecajem na sadržaj europskih akata.

Doprinos je ovog rada to što je rasvijetlio dodanu vrijednost Odbora. Odbor se, naime, u manjem opsegu orijentirao prema utjecanju na konačne legislativne prijedloge u EU-u, a više na profiliranje sebe kao “mostobrana” prema EU-u za OCD-e. Čini to tako što djeluje poput deliberativnog foruma i kao nišna institucija koja se posebno specijalizirala za izgradnju civilnog društva, posredovanje i održavanje kontakata s OCD-ima u zemljama članicama, kandidatkinjama i trećim zemljama. Napose velika prilika otvara se u budućnosti kroz Europski semestar. Iako već sada prenosi izvještaje OCD-a o reformskim procesima u zemljama članicama (*Integrated Reports*), Odbor bi svoju ulogu medijatora mogao dodatno osnažiti te ujedno obnoviti ideju civilnog dijaloga dođe li doista do najavljivanih promjena unutar Europskog semestra. Pored navedenog, rad može poslužiti kao polazišna točka za analiziranje savjetodavnih tijela. Teorijske perspektive koje su primijenjene u analizi Odbora mogle bi se iskoristiti za interpretiranje razvoja i korisnosti ostalih institucija. Najveći nedostatak ovog rada je pak taj što propušta dublje dopuniti ograničenu literaturu o utjecajnosti Odbora na legislativni proces, no to je tema koja je detaljno obrađena posljednjih godina (Panke i dr., 2015). Neka buduća istraživanja svakako će se trebati pozabaviti analizom utjecajnosti ostalih savjetodavnih (pod)odbora i tijela, nišama koje takve institucije zauzimaju u europskim i nacionalnim okvirima te metodologijom i kriterijima usporedbe konkurentskih tijela. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti istraživanju doprinosa Zajedničkog savjetodavnog odbora i sličnih inicijativa europeizaciji civilnog društva u pretprijetnom procesu.

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 Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, (33) 2: 883-916.
- Best, E., Christiansen, T. i Settembri, P. (ur.). 2008. *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Bickerton, C.J., Hodson, D. i Puetter, U. 2015a. The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, (53) 4: 703-722.
- Bickerton, C.J., Hodson, D. i Puetter, U. 2015b. Something New: A Rejoinder to Frank Schimmelfennig on the New Intergovernmentalism. *Journal of Common Market Studies*, (53) 4: 731-736.
- Čepo, D. 2013. *Političke institucije Europske unije*. Zagreb: Plejada.
- Coen, D. i Richardson, J. (ur.). 2009. *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- 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. Pristupljeno: 1. prosinca 2016. <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/unions-and-employers-step-new-social-dialogue-design-313442>.
- Euractiv. 2015b. Europe quietly shelves forestry debate ahead of Paris climate talks. Pristupljeno: 1. prosinca 2016. <http://www.euractiv.com/sections/climate-environment/europe-quietly-shelves-forestry-debate-ahead-paris-climate-talks-314486>.
- Europska komisija. 2001. *European Governance – A White Paper*. COM(2001) 428 final. Official Journal of the European Communities.
- Europska komisija. 2013. COM(2013) 690. *Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*. Brussels: European Commission.
- Europski gospodarski i socijalni odbor. 1999. *The Civil Society Organised at European Level. Proceedings of the First Convention, Brussels, 15 and 16 October 1999*. Brussels: 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. 2006. *Opinion of the European Economic and Social Committee on The representativeness of European civil society organisations in civil dialogue (SC/023)*. Brussels: 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*. Brussels: EESC.
- Europski gospodarski i socijalni odbor. 2017. *EESC Debates with organized Civil Society in the member states on the European Pillar of Social Rights*. Brussels: EESC.
- Follesdal, A. i Hix, S. 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, (44) 3: 533-562.
- Große Hüttmann, M. 2007. Europäischer Wirtschafts- und Socialausschuss, u: Weidenfeld, W. i Wessels, W. (ur.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- 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.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kohler-Koch, B. 2009. The three worlds of European civil society – What role for civil society for what kind of Europe?. *Policy and Society*, (28): 47-57.
- Kohler-Koch, B. 2010. Civil society and EU democracy: ‘astroturf’ representation?. *Journal of European Public Policy*, (17) 1: 100-116.
- Lukšič, A. A. i Bahor, M. 2006. Koncepti demokracije u Europskoj uniji. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, (3) 1: 149-171.
- 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.
- Merkel, W. 2011. *Transformacija političkih sustava*. Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Moravcsik, A. 2004. Is There a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, (39) 2: 336-363.
- Munta, M. 2015. Organizacije civilnog društva u pohodu na Bruxelles: slučaj Europskog gospodarskog i socijalnog odbora. *Političke analize*, (6) 22: 51-60.
- Neshkova, M. I. 2010. The impact of subnational interests on supranational regulation. *Journal of European Public Policy*, (17) 8: 1193-1211.
- Panke, D., Hönnige, C. i Gollub, J. 2015. *Consultative Committees in the European Union. No Vote – No Influence?* ECPR Press: Colchester.
- 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.): *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 140-161.
- Rubić, M. 2013. *Odbor regija u oblikovanju EU zakonodavstva*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Sabatier, P. (ur.). 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.

- Schimmelfennig, F. 2015. What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter. *Journal of Common Market Studies*, (53) 4: 723-730.
- Schmidt, V. A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, (11): 303-326.
- Schmidt, V. A. 2013. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, (61): 2-22.
- Schmidt, V. A. i Radaelli, C. M. 2006. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, (27) 2: 183-210.
- Schönlau, J. 2017. Beyond mere 'consultation': Expanding the European Committee of the Regions' role. *Journal of Contemporary European Research*, (13) 2: 1167-1184.
- Smismans, S. 2000. The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly. *European Integration online Papers*, (4) 12.
- Smismans, S. 2003. European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests. *European Law Journal*, (9) 4: 482-504.
- Tatham, M. 2008. Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union. *Regional & Federal Studies*, (18) 5: 493-515.
- Tatham, M. 2015. Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multilevel Politics. *International Studies Quarterly*, (59): 387-400.
- The Maastricht Treaty. 1992. *Treaty on European Union and The Treaties Establishing the European Communities. Protocols*. Maastricht.
- Treaty of Lisbon. 2007. *Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*. Foundation for EU Democracy.
- Wallace, H. i Wallace, W. 2007. Overview: The European Union Politics and Policy-Making, u: Jørgensen, K. E., Pollack, M. A. i Rosamond, B. (ur.): *Handbook of European Union Politics*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications.
- Warleigh, A. 2002. The Economic and Social Committee, u: Warleigh, A. (ur.): *Understanding European Union Institutions*. London/New York: Routledge.
- Weiler, J. H. H. 2012. In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration. *Journal of European Integration*, (34) 7: 825-841.
- Westlake, M. 2009. The European Economic and Social Committee, u: Coen, D. i Richardson, J. (ur.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 128-142.
- Zrinščak, S. 2005. Teškoće socijalnog partnerstva: europska i hrvatska iskustva. *Revija za socijalnu politiku*, (12) 2: 175-188.

Mario Munta

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE:
HOUSE OF CARDS OR CIVIL SOCIETY FORTRESS?

Summary

This article attempts to clarify the modalities and degree to which advisory bodies, exemplified by *The European Economic and Social Committee* (EESC), are capable of contributing to European Union (EU) governance processes and legitimacy-building in a meaningful manner. Besides acknowledging their contribution via provision of information and technical expertise, serious inquiries into the mechanisms through which EU advisory bodies operate are scarce. In that sense, this paper strives to elucidate the added value of the EESC. The author applies discursive institutionalism and legitimacy taxonomies to explain the functional development and character of the EESC. The paper concludes that the EESC seems to have focused to a lesser extent on influencing EU legislative initiative (dominantly on the public policy items in which the EESC disposes of the highest specific expertise, and administrative/ideational capacities), and more on promoting itself as the bridgehead of organised civil society in the EU. It does so through its deliberative working methods and by detecting topical niches through which the EESC specializes in building civil society, mediating between civil society organisations (CSOs) and the EU, and nurturing decent relationships with CSOs on Member State, candidate country and third country levels. Finally, a novel window of opportunity has opened for the EESC to transmit the voice of civil society to the EU level and to influence EU socio-economic governance, namely through the procedures of the so-called *European Semester*.

Keywords: European Economic and Social Committee, Civil Society, European Union, Advisory Bodies, European Legislation

Kontakt: **Mario Munta**, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb.
E-mail: mario.munta@fpzg.hr