

ОТВОРЕНИЯТ МЕТОД НА КООРДИНАЦИЯ – НЕЩО НОВО, НЕЩО СТАРО ИЛИ НЕЩО НАЗАЕМ

Симеон Петров

Резюме

Целта на настоящата статия е да се очертаят основните характеристики на Отворения метод на координация като модел за управление в ЕС. Проследени са съдържателните и принципните компоненти, които различават ОМК от другите процедура за изготвяне на европейски политики, както и допълнителните елементи, които надграждат над използвания в бизнес сектора и частично в публичния сектор бенчмаркинг. Предложена е формула за преценка на добавената стойност на ОМК, която се базира не на задължителното сближаване и уеднаквяване, а на взаимното учене и осигуряване на съгласия. В голяма степен анализът проследява ОМК в областта на заетостта – първата и най-развита процедура за координация.

Ключови думи: Отворен метод на координация, заетост, бенчаркинг, “меко” право;

THE OPEN METHOD OF COORDINATION - SOMETHING NEW, SOMETHING OLD OR SOMETHING BORROWED

Simeon Petrov

Abstract

The purpose of this article is to outline the main characteristics of the Open Method of Coordination as a model of governance in the EU. The substantive and principal components of the OMC which distinguish it from the other procedures for development of European policies are examined as well as the additional elements that build on the benchmarking used in the business sector and partly in the public sector. Formula for assessing the added value of the OMC is proposed which is not on the basis on the compulsory convergence and harmonization but on the mutual learning and the provision of agreements. To a large extent the analysis is focused on the OMC in employment - the first and most developed procedure for coordination.

Kay words: Open Method of Coordination, employment, benchmarking, “soft” law;

В българската литература все още остават малко анализите на едно от най-новите творения на европейската интеграция – Отворения метод на координация. По принцип, в съществуващите изследвания се срещат както заключение за ОМК като нещо качествено ново, така и по-умерени оценки, които или твърдят, че ОМК не се различава съществено от някои съществуващи процедури на европейско ниво (предишни актове, определяни като „меко” право и дори директивите) или че методът е пряко заимстван от популярния в частния сектор бенчмаркинг и не го надскача. Тези, в повечето случаи правни анализи, не отчитат потенциала (макар и ограничен) на ОМК за взаимно учене и съвместно вземане на решения, което е основано както на съгласие, така и на зачитане на националните специфики и интереси.

1. Същност и съдържание на Отворения метод на координация

След появата си през през 2000 година (официално) в рамките на Европейската политика по заетостта ОМК като алтернатива на общностния метод и споделената компетентност постепенно се налага и в редица други области социалното включване, иновации, пенсии, данъци и др. Част от характеристиките на ОМК в различните области са:

Фиг. 1 ОМК в различните области на политиката

	Правно основание в ДФЕС	Специфични цели и индикатори	Препоръки	Съвет на министрите	Полит. или технически характер на процеса	Участие на соц. партньори
Общи насоки на икон. политика	Чл. 121	Да: насоки и индикатори	Да	Комитета по икон. политика (ЕРС) докладващ на Съвет на фин.министри (ЕКОФИН)	Политически	Не
ЕСЗ	Чл. 148-150	Да: насоки и индикатори	Да	Комитета по заетост	Политически	Соц. партньори
Соц. включване	Чл. 151-153	Да: цели и индикатори	Не	Комитет социална защита	Политически	Участие на соц. актьори и НПО
Иновации	Няма	Табло с резултатите за европ. иновации	Не	Конкурентно способност	Технически	Заинтересовани страни
Пенсии	Чл.156	11 обширни цели. Индикаторите се обсъждат в момента	Не	Комитетите SCP и ЕРС докладващи на SALC	Политически	Бизнесът е участвал повече от соц. актьори
Данъци	Няма	Няма индикатори. критерии за вредната данъчна конкуренция	Не	Групата Примароло докладваща на ЕКОФИН	Политически	Не

В голяма степен настоящия анализ на ОМК стъпва на метода, използван в първата и най-ясно очертана (като процедури и последици) област където той се използва – европейската политика на заетост. Първоначално процесът на изготвяне на политиката в сферата на заетостта е наричан Люксембургски процес, поради факта, че неговите механизми са договорени на конференцията по заетостта на страните-членки през 1997 г. в Люксембург. През 2000 г. на Лисабонската среща на върха са отчетени достиженията на Люксембургския процес и е решено подобен метод за изготвяне на политики да бъде възприет и в други области като социалното включване и пенсионна реформа. Именно в Лисабон е легализирано и наименованието на процеса като “Отворен метод на координация”. И макар ОМК по заетостта да има някои разлики с останалите сфери, в които методът постепенно се утвърждава, логично изглежда след повече от 15 години на функциониране да се стъпва най-много на анализите на ОМК в областта на заетостта:

Фигура 2. ЕСЗ и останалите ОМК

	ЕСЗ	ОМК в другите области
Източник на легитимност	Подробно правно застъпен в ДФЕС	Политически или частично застъпен в ДФЕС
Правен или политически	Договора от Амстердам: Глава Заетост	Среща на върха в Лисабон (2000) Част 3 Проект на договор за Конституция
Област на политиките	Заетост	Социално включване, пенсии, образование, изследвания и иновации
Цел на политиките	С едно измерение	С няколко измерения
Разлики в инструментите	По-силни	По-слаби

Ако ОМК е измислен, то е главно, защото ЕС не може да предприеме друго в съществуващите институционални рамки. Този метод е създаден, за да преодолее силните политически трудности, идентифицирани в подготовката на Люксембургския съвет по заетостта през 1997 г. Именно тогава се оказва невъзможно да се приеме като обща цел намаляването на безработицата по подобие на общите цели за намаляване на инфлацията, дефицита и дълга. Но все пак, по силата на политическия натиск, на срещата на върха става възможно да се приемат вместо това координирани действия.

ОМК при осъществяването на ЕСЗ се основава на годишния обзор на растежа, с който се определят приоритетите на ЕС за стимулиране на растежа и създаването на работни места за предстоящата година, с който започва европейският семестър, насърчаващ по-тесната координация между правителствата на страните-членки по отношение на техните икономически и фискални политики. И така всяка година този процес, подкрепян от работата на Комитета по заетостта, включва следните етапи:

- Насоки за заетостта – общи приоритети и цели за политиките за заетост. Насоките се предлагат от Комисията, одобряват се от националните правителства и се приемат от Съвета на ЕС.
- Съвместен доклад за заетостта – основан на три елемента – оценка на състоянието на заетостта в Европа, изпълнение на насоките за заетостта и преглед на проектите на националните програми за реформи от Комитета по заетостта. Докладът е част от годишния обзор на растежа, публикува се от Комисията и се приема от Съвета на ЕС.

- Национални програми за реформи (НПР) – изготвят се от националните правителства, а Комисията анализира дали са в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“.
- Специфични за всяка страна препоръки – изготвят се от Комисията въз основа на оценката на НПР.

2. Съдържание на ОМК по заетостта

Процесът на ОМК се състои от няколко взаимосвързани компонента. Всеки от тях има различна тежест и собствена логика. Напоследък се увеличава значително значението на елементи като партньорските проверки и програмата за взаимно обучение. В следващите редове са проследени накратко основните елементи в съдържанието на ОМК.

2.1. Насоки по заетостта и Съвместен доклад по заетостта

Насоките са предложени от Европейската комисия и приети от Съвета, действайки с квалифицирано мнозинство. Те определят общи приоритети за европейската политика по заетостта. От 2005 г. насам те са за период от три години (преди една година) и са интегрирани в Насоки на икономическите политики в Европа. Осем насоки са приведени под тригодишни приоритети, които се занимават както с политиките, така и с резултатите. Насоките са допълнени от специфични за страната препоръки (обикновено между пет и шест за всяка страна). Сравнително голям потенциал имат насоките за насърчаването на обучението между държавите - той се състои в насърчаване на генерирането на информация, както и преоценка на съществуващите политики. Обучението за политиката се осъществява чрез внушение за разширяване на собствения опит.

С течение на времето ЕК се интересува от по-голямо количествено определяне и конкретизиране на целите и задължителното докладване. Въпреки това, в интерес на държавите-членки е да се избегнат конкретни ангажименти, доколкото това е възможно. *Основните условия за обмен между страните включват подобни или поне съвместими интереси, както и доверие, трайни отношения между участниците и убеждението, че сътрудничество при решаване на проблеми е в полза на всички.* Тези условия са в противоречие с интересите на участниците в ситуации, които насърчават договарянето като взаимодействие.

Насоките в рамките на ОМК имат различни характеристики от предишните употреби на актове с незадължителна юридическа сила в ЕС, като наред с другото, е политически, а не правен процес, като изгражда различен набор от участници и е един непрекъснат процес, който води до система за наблюдение и проследяване. В отсъствието на йерархия и на принудителни механизми, макар и в присъствието на механизми за порицаване и партньорски натиск, как може ОМК всъщност да работи за постигане на целите си?

Една от функциите на ОМК е, че няма ясно разграничение между процеса на вземане на решения и изпълнението (Radaelli, 2003). Що се отнася до съдебната отчетност, за разлика от използването на актове с незадължителна юридическа сила в наднационалния метод не е замесен Съдът на Европейския съюз по отношение на ОМК, нито в определянето на съдържанието на актовете с незадължителна юридическа сила, нито при практическото му прилагане или интерпретация. *Съдът е маргинализиран основно поради силната политическа логика на ОМК.* Въпреки това, политическата отчетност има най-голямо значение. Ролята на Европейския парламент е само в строго консултантски условия. Националните парламенти също са маргинализирани. Проблемите на политическата отговорност (поради маргинализацията на представителните органи) може да бъде частично компенсирани от други демократични механизми. Изричното намерение ОМК да включва по-широк кръг от участници обозначава по-широко разбиране на демокрацията като участие.

За съвместните доклади по заетостта е далеч по-важно да се формулират общи проблеми, докато при насоките се търси обща посока на действие. „Говоренето” за общи проблеми може да създаде постепенно общ дискурс.

2. 2. Сравнителен анализ

Националните планове за действие по заетостта и в последствие националните програми за реформи предоставят възможност най-вече за учене от собствения минал опит. Международният сравнителен анализ е широко използван количествен процес на сравнение в света на международния бизнес (той е „измислен” от IBM) и в днешно време се използва в различни международни организации, както Световната банка, ОИСР и ЕС. Сравнителният анализ не е нещо ново. Самият термин първоначално е бил използван от геодезистите за измерване на разстоянието от специално място. Задаване на бенчмарк показва колко далеч е някой или нещо от определена отправна точка. Хемерик и Висер (2002) посочват три аспекта, които описват „истински” бенчмаркинг:

- На *първо място*, те твърдят, че истинският сравнителен анализ изисква събирането на данни за резултатите на политики и данни за самите политики.
- На *второ място*, той трябва да съдържа оценка на политиките, за да се установи дали политиките са успешни в постигането на целите си.
- На *трето място*, изискват сходство на институционалната среда. Това е от значение, за да се прецени възможността за прехвърляне на въпросната политика.

Бенчмаркингът се оказва един от ключовите фактори в рамките на тези нови неюридически форми. Без съмнение потенциалът на бенчмаркинга по отношение на конкурентите предимства на публичните организации е сравнително ограничен, но въпреки това неговата практическа приложимост в публичния сектор вече е установена, тъй като той спомага за развитието на пазарната реформа и динамизирането на реформата в публичната администрация чрез трансфер на пазарни принципи. Тази теза се застъпва и в разработките на мнозина български изследователи като П. Павлов, М. Граматиков и др., според които инструментът бенчмаркинг предоставя големи възможности за повишаване доверието на гражданите в публичните организации, за намаляване на административното бреме върху бизнеса и за повишаване на прозрачността и отчетността в действията на администрацията (Кацамунска, 2008).

В основата си бенчмаркингът представлява *“инструмент за оценка на дейността на Организацията и за улесняване трансфера на управленски практики и заимстването от звената и организациите, с които се сравняваме”*. Под “дейност” на организацията трябва да разбираме възможно най-широкия кръг от целенасочени дейности, насочени към постигане на организационните цели и задачи. Бенчмаркингът се определя като една от многото управленски практики, насочени към подобряване на производителността чрез учене от опита на другите (Граматиков, 2003).

Различните дефиниции на бенчмаркинга съдържат следните основни общи елементи:

- ценност на обучението от опит, който е извън организацията;
- осъществяване на обучението по структуриран и формален начин;
- продължително сравняване на практиките между дадена организация и „най-добрите“;
- предприемане на действия за усъвършенстване на дейността на организацията на базата на резултатите от сравнението.

Бенчмаркингът придобива голяма актуалност в дейността на ЕС с приемането на Лисабонската стратегия. Необходимостта от подобен подход е предопределена от разбирането, че „политическото изграждане на Европа е силно зависимо от способността

да се комбинира съгласуваността между различните политики със спазването на разнообразието, ефективността и демократичната легитимност“. *Главният аргумент в полза на прилагането на бенчмаркинга е, че в редица политически области методите, използвани от ЕК (например хармонизация, общи политики и др.) са достигнали своя предел, без обаче да е отпаднала необходимостта от повече съгласуваност.*

Същевременно, изискванията за разнообразие са от такова естество, че възможностите за централизирано решаване и по-нататъшният напредък в тази област до голяма степен са изчерпани. Методът, насочен към подпомагане на страните-членки в по-нататъшното развитие на техните собствени национални политики, наред с директивите на ЕС, включва и „установяване, където е подходящо, на количествени и качествени индикатори и еталони (benchmarks), сравнени с най-добрите в света, съответстващи на потребностите на различните страни-членки и сектори като средство за сравняване с най-добрите практики и периодичен мониторинг, оценка и критичен преглед (peer review), организирани като взаимен процес на обучение“.

Инструменти като сравнителния анализ са приети с ентузиазъм. Бенчмаркингът в политически контекст обаче, може да действа като пречка за ученето. Той може да намали разнообразието и хетерогенността - две основни свойства на еволюционните системи (Lundvall and Tomlinson, 2002, 208). Вземащите решения могат да се съсредоточат на специфични микро иновации, като по този начин пренебрегват цялостните компоненти за успех и системния характер на политиките. Същевременно, чрез фокусиране върху успеха, бенчмаркингът може да не отразява достатъчно уроците от грешки (така наречените отрицателни уроци). Въз основа на най-добрите практики, бенчмаркингът може да пренебрегне простия факт, че в публичния сектор определението за успех е проблематично.

Сравнителният анализ може да насърчи имитация, но успешните конкурентни стратегии са въз основа на отличителни и уникални аспекти. Както в частния, така и в публичния сектор, е прието да се прави разлика между кооперацията и конкурентни форми на сравнителен анализ. Предвид акцента върху имитацията (заедно с адаптацията, разбира се), ОМК бенчмаркинга със сигурност е по-кооперативен. Това може да бъде проблем, ако някой иска да повиши степента на конкуренция сред страните от ЕС (Radaelli, 2003).

И накрая, бенчмаркингът може да попречи на ученето чрез рамкиране на институционален контекст. Редица политически и институционални обстоятелства често са пренебрегвани в сравнителния анализ в публичния сектор, като се счита, че има взаимна заменяемост на най-добри практики (Rose, 2002). Въпреки това, във всички процеси на политиката има елементи, които не могат да бъдат прехвърлени от една страна в друга без да се вземат предвид институционалното наследство и доминиращата култура.

Сравнителният анализ и мониторингът дават възможност за придобиване на информация чрез стандартизирани оценки. Позовавайки се на сложни насоки, цели, срокове и оценки, стратегията е прагматичен опит за справяне с непредвидени национални уязвимости. По-важен е опитът придобит чрез партньорска проверка. ОМК стимулира разбирането на национален контекст, при което политиките могат да преценят защо някои решения може или не може да се приложат към собствения им национален контекст. Обучението сериозно подчертава важността на установяването на възможностите и желанието за експериментиране. Отворената координация съчетава два вида на обучението в областта на политиката: учейки се от другите, с голям елемент на "урок" и подражаване на базата на опит в други страни, както и обучение с други, или "интерактивно обучение", въз основа на съвместно разглеждане и обмен на информация и опит. ОМК може да разшири репертоара на политическите отговори, както и обучението от успеха другаде.

2.3. Общи и специфични за страните препоръки

Препоръките са започнати през 1999 г. от Комисията, първоначално без прякото участие на държавите-членки, но правителствата са в състояние да си възстановят контрола върху процеса чрез договаряне с Комисията да смекчи препоръките. После препоръките отиват в Съвета. Това предполага, че образуването на препоръките за отделните страни е политическо договаряне.

Ограниченията са свързани с това, че специфичните за всяка страна препоръки са на практика (с изключение на външни проучвания или показатели) въз основа на доклади, изготвени от националните правителства. *Общите насоки и препоръки е вероятно само в редки случаи да предизвикат промени в информационния басейн* (Hartlapp, 2009). В същото време препоръките не съдържат информация за политиката на други държави, от които една страната може да се научи. Освен това, независимо от разликите в отзивчивостта на държавите-членки, Комисията гарантира, че броят на препоръките между тях е относително сходен.

Препоръките в последствие се съобщават на Генералния секретариат на Комисията, която след това ги съгласува с Комитета по заетостта. След това към генералният секретариат се отварят неформални двустранни преговори, където на всяка държава се предоставя възможност да се обсъдят проблемите и препоръките им в дадената страна. Държавите-членки могат да проведат толкова двустранни преговори, колкото считат за необходимо. Извън неформалните двустранни преговори държавите-членки, чрез техните постоянни представителства в Брюксел, са включени в интензивно лобиране пред Генералния секретариат за по-нататъшно повлияване на препоръките на Съвета.

По време на целия процес, държавите-членки се стремят към препоръки, които са малко на брой, лесни за разбиране и отговарят на техните местни приоритети. Има случаи, при които държавите-членки ще използват препоръките в подкрепа на програма за вътрешни реформи, но само ако те съответстват на националните приоритети. След като държавите-членки са доволни от конкретния набор от препоръки, КЗ формира обща позиция.

Договорът не прави позоваване на Процедура за гласуване на препоръките, но въпросът за заетостта подлежи на гласуване с квалифицирано мнозинство. В практиката, официално гласуване с квалифицирано мнозинство се използва рядко и неофициално. Реално Съветът ще се споразумее за окончателния документ с консенсус. Това допълнително укрепва влиянието на държавите-членки над собствените им препоръки, като всека от тях държи неформално вето над одобрението на всички препоръки, специфични за всяка страна. Следвайки общата позиция препоръките се одобряват от Комитета на Постоянните представители (КОРЕПЕР) и Съвета на министрите, като въпрос на формалност. Затова политическите очаквания към мерките в отговор на препоръките, не трябва да бъдат завишени, тъй като държавите-членки играят централна роля в тяхното формулиране, като това категорично се потвърждава от почти всички интервюирани за целите на настоящето изследване представители на Комитета по заетостта.

2.4. Партньорска проверка и програма за взаимно обучение

Целите на създадената през 1999 г. програма за партньорска проверка са да се идентифицират, оценяват и разпространяват добри практики за активни политики на пазара на труда; да се преценява дали и как добрите практики могат ефективно да се прехвърлят на други страни-членки, да се предприемат последващи действия за прилагане на целите и идеите на ЕСЗ, да се разработва и предлага методология и критерии за подбор и преглед на най-добри практики. *Партньорската проверка е основно средство за*

ефективна организация на сравнителни анализи. Тя е съществена част от това ОМК да се разглежда като процес на учене (Regent, 2003).

Партньорската проверка е представена като рефлексивен процес. Тя насърчава сътрудничеството и обучението между националните администрации. Тя стимулира участници да преразгледат действащите национални политики в светлината на нови емпирични доказателства и учене от опита на другите. Това може да доведе до доброволното приемане на норми, които когато са успешни, могат да бъдат по-ефективни от принудителните санкции (Jacobsson, 2005). Хаас (Haas, 1992) твърди, че мрежата основана на знанието от експерти на епистемологични общности, помага на държавите да определят своите интереси. Държавните служители, представляващи държавите-членки в КЗ, е един пример за такава мрежа.

Програмата за взаимно обучение (ПВО) в рамките на Европейската стратегия по заетостта има за цел да:

- подкрепя, координира и насърчава взаимното обучение между държавите-членки на ЕС с цел подпомагане на напредъка към постигане на целите на Европейската стратегия за заетостта;
- подобрява възможностите за взаимно обучение в резултат на политиката на ниво ЕС и на национално равнище;
- обобщава резултатите от ПВО и техния принос към Европейската стратегия за заетост, към по-широка публика.

Така програмата за взаимно обучение (чл. 149 от ДФЕС) е важен инструмент за отворения метод на координация в областта на политиката на ЕС за заетостта. ПВО включва широка гама от дейности:

- *Тематични събития* - семинари, посветени на определена тема, проведени в началото на годината, за експерти, политици, социални партньори и други заинтересовани страни от цяла Европа;
- *Партньорски проверки* - събития през цялата година, насочени към представители на правителството, информирани и подкрепяни от независим академичен опит.
- *Обучителни борси* - за една малка група от национални представители, които да споделят опит по отношение на конкретен политически въпрос.
- *Обобщаващи семинари* - проведени в края на всяка година, за да се разпространяват резултатите и идентифицираните добри практики.
- *База данни за практиките на трудовия пазар* - съдържащи примери за ефективни политики и мерки в рамките на контекста на Европейската стратегия по заетостта.

В период на икономически спад, актьорите е по-вероятно да чувстват известен натиск, за да изглежда в чужбина, че търсят решения на предизвикателствата на политиката. Освен това катализатор за трансфера е движение на международното равнище на идеи, които започват да се превръщат в конвенционална мъдрост за промяна на политиката. Една такава политика, разпространена по целия свят, е за предполагаемите ползи на приватизацията. Когато преобладават условия на несигурност, вероятността от трансфера на политики се увеличава. Тази несигурност може да е в резултат на политически конфликт, липса на научен консенсус или нови проблеми. В резултат на това политиките търсят експертна помощ от чужбина, от страни, които са имали и успешно са се справили с подобни условия на несигурност (Stone, 1999).

2.5. Показателите

Особено интересен е въпросът за показателите за мониторинг и оценка. Една важна характеристика на показателите трябва да се отбележи - те са много повече за "резултати", отколкото за политически "входове" и "изходи". Аткинсън (Atkinson et al 2002) възразява срещу приемането на входните и изходните показатели - въз основа на съгласуваност с принципа на субсидиарност членките следва да могат да избират политики, подходящи за националните си условия с цел постигане на желаните резултати (Mabbett, 2005).

ОМК следва да съдейства за улесняване на обсъждането, развитието на мрежите и да даде възможност на участниците да споделят добри практики и да сравняват резултатите (Trubek and Mosher, 2001). ОМК структурираните учебни процеси в социалната сфера може да представляват европейска рамка, която да "създава сближаване на нивото на вярванията за това, което Европейският социален модел "трябва да бъде." (Radaelli, 2003, 54) Бег и Бергман (Begg and Berghmann, 2002, 192) предполагат, че ОМК е едновременно познавателен и нормативен инструмент, който създава обща динамиката на реформата в цяла Европа.

Въпреки това, скоростта, с която държавите-членки са се споразумели за целите би следвало да алармира изследователите за потенциално ограничаване на ОМК - възможността, че ще се окаже символичен процес, при който се правят декларации за целите без механизми за приемане на инструменти, необходими за постигането им. ОМК разчита за своята ефективност на предаването на обучение в политическите процеси на държавите-членки. Знае се малко дали това предаване се случва.

От всички елементи в ОМК, събирането и мониторингът на показатели изглежда да осигуряват механизмите, които могат да задвижват държавите-членки към съществени промени в политиката. Съгласявайки се с общите цели и обмена на знания за инструментите и настройките, необходими за постигането на тези цели, анализът на показателите поставя участниците в ОМК в една обща парадигма на политиката и насърчава нейното развитие и усъвършенстване.

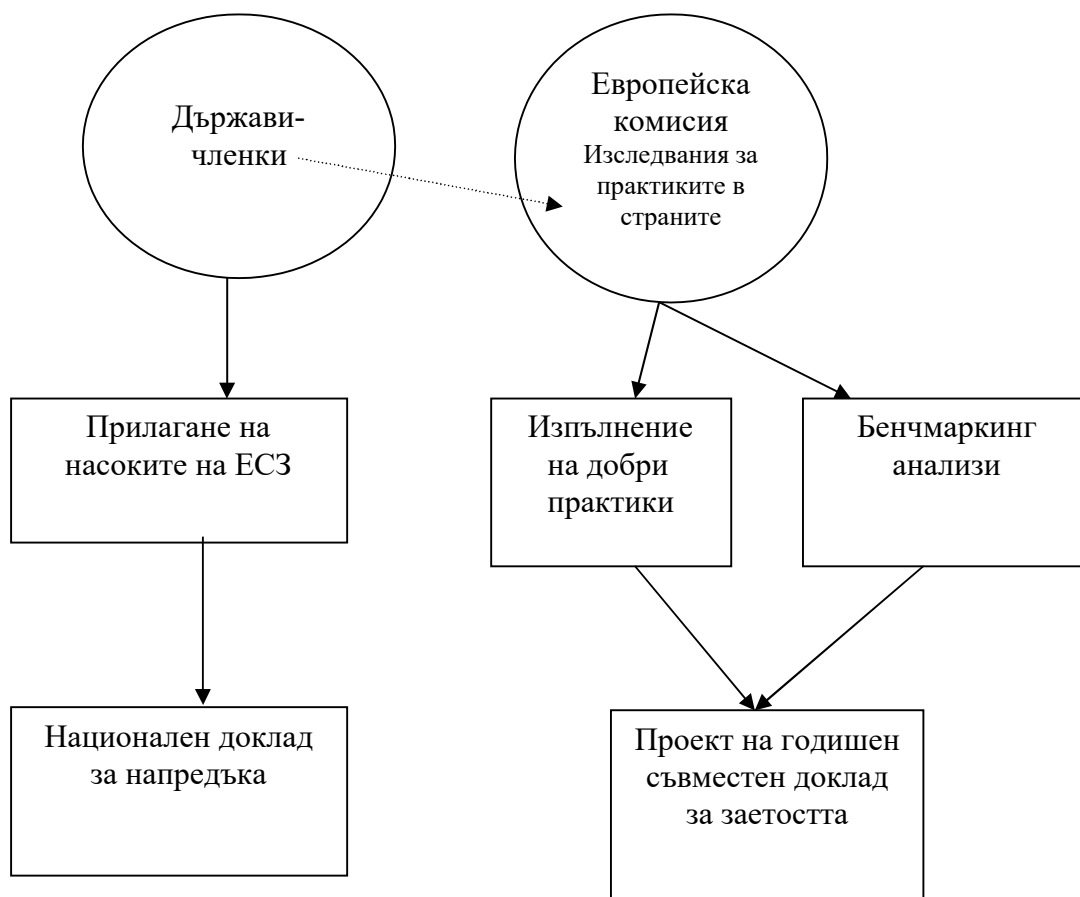
Целта на ОМК не е да определи някакво общо класиране на държавите-членки във всяка политика, а по-скоро да организира учебен процес на европейско равнище, с цел да се стимулира обмена на добри практики, както и да се помогне на държавите-членки да подобрят своите собствени национални политики. Затова ОМК може да се определи като процес – той не предоставя решението. Решението е следствие от процеса. Случва се това, около което се обединяват участниците в процеса. В този процес, както и при Комитологията, активната роля се пада на ЕК. Тя организира процеса така, че да минимализира евентуалните противоречия, рисковете пред процеса. (Томова, 2008, 155).

Индикаторите, чрез които се прави оценката, са индикатори за постигане на целите, а те зависят от представата за „правилното“ развитие на общността. Така че политическият дебат за целите в търсене на научна аргументация продължава в дебат за оценката на политиката. За да се рационализира процесът на политиките търсенето на съгласие за целите следва да бъде съпроводено от изграждане на съгласие за критериите за оценка. Без това процесът на политиките се приближава до модела на „боклукчийското кошче“ (Cohen, March, Olsen, 1972) и губи рационалния си характер дори в случаите, когато в практиките са въведени и се прилагат рационални методи за изработване и осъществяване на политики. (Томова, 2011, 62)

За разлика от минималните стандарти, които са задължителни и могат да бъдат въвеждани или запазени само като по-благоприятни за заетите, количествените цели се формулират специфично. Те са задължителни като индикатори, но не и като стойност или равнище. Коеето означава, че държавите могат да ги формулират самостоятелно на основата на експертни анализи в рамките на преговори със заинтересованите страни. Така националните приоритети съответстват както на анализа на конкретната ситуация, така и на нагласите и позициите на социалните партньори. Участието в процеса на Европейската

стратегия за заетост не предполага изпълнението или пренасянето на целта, формулирана в насоките или в препоръките на Комисията и Съвета. Целта е да се аргументира и защити националният приоритет така, както е формулиран във вътрешния процес на правене на политиките (Tomova, 2012).

Фигура 3. Прилагане на ЕСЗ



3. Характеристики на ОМК

На базата така описаната си структура и съдържание ОМК би могъл да се определи като нов модел на управление, което се основава на шест характеристики на метода:

- Нова и по-ограничена роля на закона. **Ролята на закона е различна в сравнение с традиционното управление** (Scott and Trubek, 2002). Друга разлика е, че съдилищата не предоставят основните механизми на отчетност, като това обяснява защо критиките на ОМК често се фокусират върху отчетността.
- Нов подход към **разрешаването на проблеми**. В своя идеален формат, методът действа като проява на итерация, взаимно сътрудничество (за различните нива на управление, както и между публичния и частния сектор). Автори като Якобсон твърдят, че ученето е „отгоре-надолу”. Държавите-членки трябва да приложат определени на европейско равнище насоки. За разлика от това американските автори (например като Трюбек, Коен и Сабел) са по-склонни да подчертават потенциала на откритата координация за обучението „отдолу-нагоре”. ОМК активира мрежа, която търси решение, като работи като радар. Приликите с

управлението в системи въз основа на мрежи (вместо йерархия) са ясни. В текста на заключенията от Лисабон има доказателства и за двете посоки. От една страна, има позоваване на цели на ЕС и конвергенция, а от друга, текстът настоява за взаимно обучение и развитието на националните политики с темпо, което не е продиктувано от Брюксел.

- **Участието** е ключов елемент от процеса. „Споделянето на властта” е по-високо, отколкото в традиционното законодателство (Scott и Trubek, 2002, 5). Участието е от съществено значение по две причини – легитимност и ефективност. Според Зейтлин ОМК трябва да използва предимствата на местните знания и локалното експериментиране (Zeitlin, 2002). Съответно, участието не трябва да бъде ограничено до тези, които работят в комитети на равнище ЕС, но то трябва да бъде разширено на местно ниво. Отвореният метод признава разнообразие.
- Нови начини за **производство на използваеми знания**. ОМК би трябвало да работи като мрежа и да търси използваеми знания на всички нива.
- Това води до извода, че ОМК е **обучение в областта на политиката** (Radaelli, 2003, 24-6).

Докато насоките и препоръките са официално необвързващи, държавите-членки имат ангажимент за общи цели (например да се разработи координирана стратегия за заетостта и по-специално за развитието на квалифицирана, обучена и адаптивна работна сила и пазари на труда, които да реагират бързо на икономическите промени), както и на специална процедура за мониторинг (с насоки, годишно отчитане и т.н.). Въпреки това, независимо от договорната база, ЕСЗ не се гради на твърдо право (регламенти, директиви), а на актове с незадължителна юридическа сила (насоки, препоръки, показатели, критерии), в комбинация с други меки механизми за управление (партньорска проверка, бенчмаркинг, участие на актьори, мрежи и партньорства).

Мекият закон със сигурност не е нов инструмент в социалната политика на ЕС, но използването на актове с незадължителна юридическа сила в социалната сфера се е увеличило значително в ЕС от 1990 г. насам. Нарасналият акцент върху принципа на пропорционалност, както и принципите на субсидиарността показват, че използването на актове с незадължителна юридическа сила е вероятно да продължи да се увеличава. **Но ОМК се различава по важни аспекти от по-ранното използване на актове с незадължителна юридическа сила в ЕС.**

ОМК е представян като подходящ инструмент за интегриран подход за постигане едновременно на икономическо и социално развитие (Regent, 2003). При легализирането си той е обвързан с голямата цел на Лисабонската стратегия – ЕС да се превърне в най-конкурентната и динамична икономика основана на знанието и способна на устойчив икономически растеж, с по-добри работни места и по-голямо социално сближаване. Както ЕК посочва в Бялата книга за европейско управление, ОМК е насочен към допълване на действията на Общността в областите, където има малки възможности за законодателни действия.

4. За ефективността на ОМК

Въпросът за ефективността на ОМК е централен за повечето изследвания на ЕСЗ или другите области, където той се използва. В много от трудовете, обаче, анализът тръгва или без да се формулира разбиране за ефективност, или за присъствието или липсата на такава се оказва важно дали държавите са се сближили. Самото сближаване също се търси двукратно или пък твърде широко, като не става ясно

сближаването на кое е важно от гледна точка на ефективността на ОМК – на инструменти, мерки, разходи, структури, резултати и показатели на пазара на труда и т.н.

Подобна „разтегливост“ на методологическия подход води до твърде крайни и диаметрално противоположни оценки на ЕСЗ и ОМК. Понякога те са причинени и от фокусирането само на европейско или само на национално ниво (при това обикновено през казуса на една или няколко държави). Далеч по-логично е анализът за работата на ОМК на европейско ниво да се **фокусира върху потенциала и ефектите от наученото по отношение на целите на политиката и по отношение на институционалните възможности**. Тук ефективността на ЕСЗ ще бъде разбрана най-вече като осигуряване на работещ процес за взаимно учене и обмен на знание. Този подход изглежда предопределен и от дефиницията на ОМК давана и от ЕК – за процес на взаимно учене и координирана стратегия, а не за непременна конвергенция и избледняване на различията между държавите.

Макар и изследванията в тази посока да не са много, могат да се обособят две вълни научна литература по тези въпроси. *Първата вълна* създава солидна теоретична основа чрез адаптиране на теориите за взаимно обучение към конкретния казус на ОМК (Mosher and Trubek, 2003; Goetschy, 1999; Jacobsson, 2004). *Втората вълна* търси емпирично ефектите от наученото в рамките на ЕСЗ чрез проследяване най-вече на вътрешните процеси.

Привидно ефективността е по-трудно да се определи в случай на неюридически процес като ОМК, отколкото в случай на твърди нормативни актове. Това е по-дългосрочен и постепенен процес и от своя страна зависи от реакцията на участници в рамките на държавите-членки. Ефективност на мекото управление е по-малко въпрос на това дали има прилагане на общите насоки, което е много малко вероятно, така или иначе - и повече има значение **дали ОМК е в състояние постепенно да промени политическите възгледи на участниците в политиката**, но също и дали някои актьори/интереси са оправомощени от процесите на ЕС, например, като се предоставя възможност за пренос на знания и участие. Не на последно място е много важно да се отбележи и друго – **може да се е развил учебен процес и въпреки това да няма промяна на национално равнище, особено в краткосрочен план**. Дали това, обаче, непременно прави ОМК неефективен и дори ненужен експеримент?

Изучаването на политики чрез ОМК илюстрира положителните ефекти на европейската интеграция на вътрешните политики. ОМК представя нов потенциал за участие в управлението „отдолу-нагоре“. Неговият гъвкав и повтарящ се характер позволява постоянна настройка и обучение. Едно от основните предимства на ОМК е измерението за обучение в областта на политиката. Националните власти се изправят пред нови политически парадигми и се запознават с нови цели и речници (Trubek, D. and Trubek, L., 2003). Независимо от това, ОМК дизайнът има редица слабости в това, което се отнася до легитимността и ефективността. Слабата роля на Европейския парламент и бюрократичния характер на ОМК показват, че ОМК строителството е повече отгоре-надолу, а не отдолу-нагоре задвижвано и по този начин рискува да се възприема като просто още един управленски процес, с по-неясни мрежи на изпълнителната власт на европейско ниво.

Липсата на ясно институционализиран „свободен достъп“ на заинтересованите страни и нарастващата роля на Комисията са още един ясен израз на този дисбаланс. В отсъствието на ясно институционализирано „отдолу-нагоре“ участие упражняването на сравнителен анализ може да се превърне в заплаха за радикализиране на принципа на субсидиарност. Механизмите за обратна връзка (Евростат, националните правителства) предоставят неясни и често противоречиви статистически данни. Този дефицит на данни

подкопава ОМК потенциала, който зависи в решаваща степен от статистическите данни, за да разработи точни показатели, цели и критерии.

Въпреки това, ОМК е предназначен също за насърчаване на съзнателното обучение в областта на политиката. Стремехът е да се насърчат страните да се учат от опита, чрез обмен на добри практики и чрез програма за партньорски проверки, където държавите-членки представят успешни проекти пред представители на други държави-членки и под надзора на независими експерти. ЕСЗ е първия и най-развит отворен метод на координация. Неговите анализи до голяма степен могат да послужат при изследването и на другите ОМК.

Характеристиките на метода позволяват най-общо да се открият пет ключови принципа, на които е базиран: *субсидиарност, взаимно обучение, конвергенция, интегриран подход, активно участие в управлението на целите и определянето на желаните стойности* (Хикс, 2007, 58). Такава формулировка показва, че ОМК представлява предизвикателство за правната теория. Той не е само отклонение от социалното законодателство и класическите нормотворчески процедури в ЕС, но също така се опитва да установи връзка между различните политики на ЕС, като например регионална, данъчно облагане, образователна и то чрез разширяване на приложното поле на действие, което излиза извън сферата на социалната политика.

Според Якобсон и Вифел (Jacobsson and Vifell, 2002) ОМК като инструмент за управление, по принцип, се характеризира с:

1. *Субсидиарност* - той е отворен за вземане на решения на националните парламенти и поднационалните власти, както и към договорните споразумения между недържавни участници, като например социалните партньори;

2. *Гъвкавост* - нормите и указанията лесно се променят и по този начин подлежат на преразглеждане в светлината на оценка и нова информация;

3. *Мулти ниво на интеграция* - ОМК е отворен за ролята на поднационалното равнище, както и на недържавни участници не само във фазата на изпълнение, но също така и във фазата на формулиране на политики;

4. *Интеграционност* - ОМК е предназначен да подпомогне икономическите и социалните политики да се подкрепят взаимно и да работят за едни и същи цели;

5. *Включване и участие* - ОМК е отворен за участие на широк кръг от участници, включително недържавни участници на всички нива;

6. *Обсъждане* - дискусиите и аргументите са все по-важни, а също и необходимостта да се подкрепят с аргументи, емпирични доказателства и добре развита статистика;

7. *Обмен на знания* - ОМК също се основава на споделяне на знания и опит и учене от другите;

8. *„Мек” инструмент* - работи без формални санкции и се прилага само тогава, когато основните конфликти на интереси не са налице;

ОМК е обещаващ пример за многостепенното управление. Това не е въпрос на наднационална или междуправителствена политика, а на взаимодействие между различните нива на управление. Тъй като стратегията не е задължителна, съответните участници трябва да бъде мобилизирани. Подобни опити за „меко управление” са провеждани и по-рано, например партньорската проверка в рамките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Въпреки това, няма други опити, които да включват такива систематични сравнения и партньорски проверки, а също и периодично наблюдение, което означава, известен контрол над времето в цикъла на политиката на национално ниво, тъй като писането на националните планове за действие протича едновременно в държавите-членки от година на година.

Инструментите като сравнения и оценки, бенчмаркинг и партньорски преглед се очакват да насърчат доброволното сближаване на политиките на държавите-членки. Системата на управление се основава на системен обмен на информация и на диалог, който в най-добрия случай да даде възможност за координация, когато всички страни се стремят към една и съща цел.

Националното влияние и ефективността на ОМК процесите е трудно да се оцени, не само заради тяхното разнообразие, сложност и относителна новост, но също така и поради методологическите проблеми и причинно-следственото въздействие на един повтарящ се процес на вземане на политиката въз основа на сътрудничество между институциите на ЕС и правителствата на държавите-членки, без правно обвързващи санкции.

ОМК има умерен успех в редица важни отношения. Първото от тях се отнася до промяна на политиката. Помогнало се е за повишаване на значимостта и амбицията на националната заетост и социалното включване в много държави-членки. Те са допринесли за промени в мисленето за националната политика (когнитивни смени) чрез включване на понятия и категории на ЕС във вътрешните дебати (като активиране, учене през целия живот, равенство между половете и социално включване), излагайки на политиките нови подходи и натискането им да преразгледат отдавна установени проблеми, но това все по-често има обратен ефект за политиката (като например ранно пенсиониране).

Втората форма на положително влияние от страна на ОМК се отнася за процедурните промени в управлението и изготвянето на договорености. Тук има изобилие от доказателства, че ЕСЗ и ОМК са допринесли за по-добрата хоризонтална координация и междусекторна интеграция на взаимосвързани области на политиката, подобрена вертикална координация между различните нива на управление, подобряване на статистическия капацитет, увеличаване на консултациите и участие на недържавни представители. Третата форма на положително влияние, упражнявано от ОМК, се отнася до взаимното обучение. Има някои изненадващи примери за по-пряк заем, като например на Обединеното кралство да се учи от Ирландия и няколко северни европейски страни по отношение на грижите за децата, самотните родители и политиките за социално включване.

Като се има предвид активната роля на държавите-членки при оформянето на развитието на ОМК процесите, тяхната връзка с националната политика следва да се разбира като двупосочно взаимодействие, а не като еднопосочна причинно-следствена връзка.

Емпиричните изследвания показват, че ОМК процесите в заетостта страдат и от съществени слабости:

- **липса на откритост и прозрачност** - бюрократичните актьори играят доминираща роля в ЕС и на национално равнище;
- **слаба интеграция в националната политика**, обслужват се повече докладите на ЕС, отколкото да се създават „жизнени” оперативни политически документи
- **ограничено отдолу-нагоре или хоризонтално обучение в областта на политиката.**

И все пак, повечето от тези наблюдавани недостатъци безспорно произтичат не от характерните слабости на ОМК сами по себе си, а по-скоро от процедурни ограничения. Следователно, потенциално плодотворна стратегия за подобряване на ефективността на съществуващите ОМК процеси, е да се прилагат за техните собствени процедури ключовите елементи на самия метод: бенчмаркинг, партньорска проверка, наблюдение, оценка, и повтарящ се редизайн.

ОМК е особено полезен в области на политиката, в които компетенциите на ЕС са ограничени, но има амбициозни цели на политиката. Един от най-чувствителните въпроси

е за качеството и количеството на наличната статистика за изпълнение. Освен това, ключов политически въпрос е как и до каква степен обратната връзка от процеса на учене допринася за подобряване на насоките. Европеизацията на заетостта и социалната политика не може да наруши баланса на политическата власт в отделните държави-членки (Nemerijck, 2002).

Принудителната или доброволна санкция е по-ефективна в ОМК? Един пример на принудителен политически трансфер е Международния валутен фонд, при който заемите се отпускат при условие, че държавата въведе някои точно определени икономически реформи. ОМК няма средства за ефективно санкциониране на държавите-членки, които не успяват да спазват предишните си ангажименти. Доброволното прехвърляне се ръководи от логиката на „убеждаване от довода“. Актьорите научават нови начини за преодоляване на проблемите.

Учените, работещи в традицията на международни изследвания и занимаващи се с въпросите на международното сътрудничество и спазване на правилата, разглеждат въпроса за принудата като ключов фактор за тази промяна (Borzel, 2002). Обобщеното предположение е, че международното сътрудничество е възможно само защото партньорите са решили да се свързват един с друг чрез взаимни принудителни механизми. Спазването им ще бъде гарантирано, ако са високи разходите за свободна езда (пътуване без билет). Това означава, че надеждният ангажимент изисква ясни процедури за съответствие и механизми за контрол и санкции. С други думи, няма голяма вероятност сътрудничеството да е успешно без известна степен на взаимно принуда.

За разлика от тях, сред учените по сравнителна публична администрация има широко разпространено разбиране, че не само промяна в политиката при липса на принуда е възможна, но и има в изобилие доказателства, че тези процеси се случват (Dolowitz and Marsh, 2000).

Липсата на механизми за санкциониране по-скоро не е проблем в архитектурата за управление въз основа на стимули за учене. Актовете с незадължителна правна сила вече не се разглеждат като втория най-добър вариант в случаите, в които законодателството не може да бъде произведено. Напротив, мекият подход, въплътен в ОМК, се разглежда като превъзхождащ традиционните подходи, тъй като насърчава обучението и се осигурява гъвкавост на политическия процес.

Основните идеи на отворения метод на координация са координиране на политиките вместо тяхното законодателно уреждане; откритост за разнообразни актьори, политики и методи; прозрачност и публична видимост. Към настоящия момент отворените методи на координация не успяват да се впишат в една официална и цялостна концепция като тази на общностния метод. Те по-скоро биха могли да се опишат като наподобяващи лаборатория на интеграцията.

- *Официално не се прехвърлят компетенции*
- *Гъвкавост*
- *Нисък праг на участие*
- *Средство за допълване на “твърдата” икономическа интеграция*
- *Нов инструмент за управление (governance)*
- *Ученето само по себе си се превръща в ценност*
- *Посрещане на многообразието*

Основните проблеми на отворения метод на координация са:

- *Липсата на консенсус по общите цели*
- *Липсват критерии за определяне на потенциални области на прилагане*
- *Липса на ангажимент от страна на държавите-членки към възприемане на откритата координация*

- *Липса на демократично участие*
- *Разнородността като препятствие*
- *Оставянето на отворената координация извън конституционните разпоредби*

ОМК е под формата на неюридически актове с незадължителна сила, за разлика от твърдия закон. Налице е въпреки това ангажираност към целите на ЕС, която е от морален и политически характер. ОМК е насочена към сближаване на политиките. Държавите-членки на ЕС се насърчават да достигнат една и съща крайна цел. По този начин ОМК понякога се описва като форма на управление чрез цели (Noaksson, 2006).

Взаимното обучение, което води до интегрирането на нормите, предполага бавния напредък, доколкото това е въпрос на изграждане на доверие между участниците. Това „управление чрез убеждаване“ (governance by persuasion) също предполага, че актьорът е достатъчно отворен за оценка на знанията в светлината на нов опит и учейки се от другите. Готсши (Goetschy, 2005) счита, че повтарящият се характер на ОМК е най-силния му актив. Повтарящият се характер на процеса в цикъла засилва потенциалния ефективен партньорски натиск и политически ангажимент. Повтарящото измерение също е полезно за създаване на дългосрочен план за подобряването на знания за националните реалности и може би за подобряване на изпълнението (Noaksson, 2006).

Същевременно, Комисията понякога взема тези политики, които служат на моментния интерес. Казано накратко - ЕС е „прагматик“ и се опитва да адаптира знанията за действителността (Noaksson, 2006). Има липса на независим институт, който системно да наблюдава и гарантира качеството на анализа на ОМК и който да има право да инициира и извършва актуални и критични изследвания, гледани от европейска гледна точка. Над традиционните упражнения за бенчмаркинг и партньорските проверки е необходимо установяване на процедури за оценка, които ще предоставят солидна и независима база от знания за дискусии и политически подобрения, като в същото време ще се улеснява политическото обучение.

Отвореният метод на координация, включително в рамките на Европейската политика по заетостта, показва редица ограничения, дори ако в тесен смисъл го приемем само като механизъм за координация и взаимно обучение. Въпреки това, неговото използване е полезно и вероятно ще се разшири и в други области на европейско ниво. Ефективността на ОМК може да се увеличи значително при обвързването и пряката му връзка с два ключови въпроса: подчиняването му на общоевропейски гранд-стратегически цели, около които има съгласие от една страна и увеличаването на използването на знанията и експертизата при самите съдържателни елементи на процеса.

5. Заключение

Със сигурност трябва да се вземе на сериозно идеята, че ***ОМК е нов начин на управление, следователно не се прилага същата аналитична решетка като тази, използвана за класическия европейски метод на интеграция.*** ОМК създава интерактивни движения напред и назад между национално и европейско равнище. Това означава, че нова област на действие се дава на европейското равнище, като същевременно се запазва междуправителствената форма.

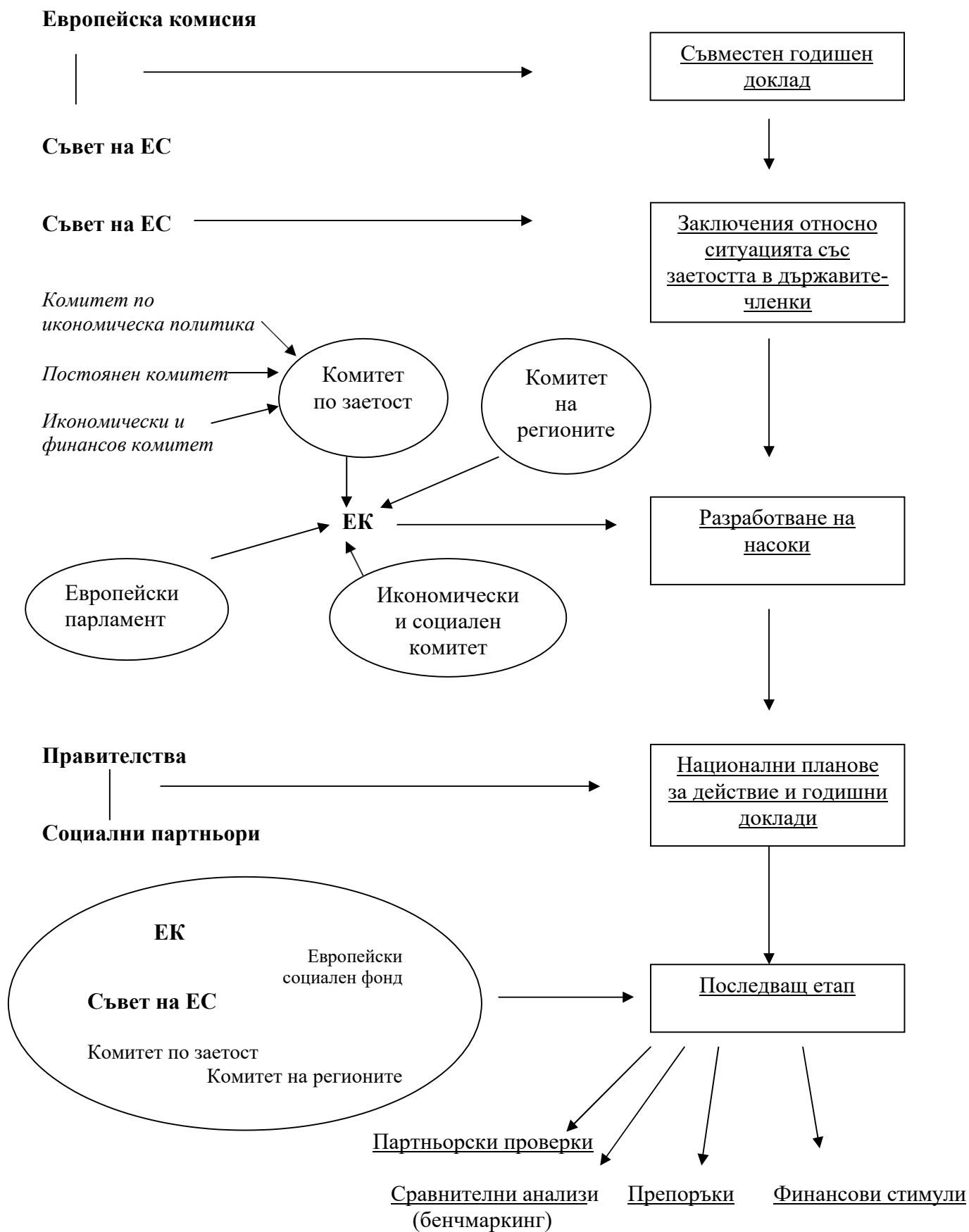
Теорията на ОМК, както и ролята му за промяната на вътрешната политика, трябва да ***отчита ролите на идеите, интересите и властовите отношения при разясняването на промяната в политиката.*** Тя, също така, трябва да вземе предвид взаимодействието на интереси и идеи. Идейната промяна може да повлияе на начина, по който актьорите възприемат техните интереси, а интересите могат да се променят в резултат на обучение или социализация. И все пак, интереси и власт не изчезват, дори в контекста на ученето или социализацията. Една теория на ОМК, освен това, трябва да

бъде на много нива, да вземе предвид взаимодействието на участниците и по този начин интересите, както и властовите отношения на различни нива на управление.

От кратката, но богата история на европейската политика по заетостта става ясно, че тя е *задвижвана от различни конфигурации на коалиции и е повлиявана от външни фактори и появата на нови актьори на европейската арена*. В различните периоди ЕСЗ се оформя повече като състезателна подсистема или пък преобладава кооперативността. Заключение по този повод е, че независимо от степента на състезателност е важно *подходът да е еднакво разбран и следван от различните актьори в определения исторически момент*, в противен случай процесът е вътрешно миниран и може да доведе или до пълна липса на потенциал за развитие и промени, или до нежелани трансфери на инструменти и практики „отвън”.

Ефективността на ОМК е разбрана най-вече като осигуряване на работещ процес за взаимно учене и обмен на знание, които биха могли да доведат до промяна или аргументирана (осмислена) липса на промяна. Този подход изглежда предопределен и от дефиницията на ОМК, давана и от ЕК – за процес на взаимно учене и координирана стратегия, а не за непременна конвергенция и избледняване на различията между държавите.

Фигура 4. ОМК по заетостта



БИБЛИОГРАФИЯ

1. Брайкова, Т., Публичните политики, С. 2003.
2. Владимирова, К., Европейският социален модел: Лисабонската стратегия и Стратегията за заетост на ЕС, С. 2008.
3. Граматиков, М. Изследване на потребителската стойност на Интернет сайтовете на централната администрация, Публична администрация, 1, 2003.
4. Кацамунска, П. Бенчмаркингът като управленски инструмент в публичната администрация, Електронен журнал на ВСУ, бр. 5, 2008
5. Танев, Т., Анализ на публичните политики, С., 2008.
6. Томова, Т., Изработване на политики, програми, проекти, С., 2008.
7. Томова, Т. Социалната политика: капаните на оценката, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, Брой 4, Октомври 2011
8. Хикс, С., Политическа система на ЕС, С., 2007.
9. Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002) Social Indicators: The EU and Social Inclusion. Oxford: Oxford University Press.
10. Begg, I. and Berghmann, J. (2002) 'Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?' *Journal of European Social Policy*, Vol 12 No 3 pp.179-194.
11. Börzel, T. (2002) 'Non-state actors and the provision of common goods: compliance with international institutions', in A. He´ritier (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
12. Cohen, M. James March, and Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17 (March 1972): .1—25.
13. Dolowitz, D. and Marsh, D. (2000) 'Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, 13 (1), 5–24.
14. Goetschy, J. (1999), "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, Vol.5, No.2, pp.117-137.
15. Goetschy, J. (2005) 'The open method of coordination and the Lisbon strategy: the difficult road from potential to results', *Transfer*, 11 (1), 64-80.
16. Haas, P. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46 (1), pp. 1-37.
17. Hartlapp, M. (2009) Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy. In: Kröger, Sandra (ed.): What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-007a.htm>.
18. Hemerijck, A. The Self-transformation of the European Social Model(s), in Gosta Esping-Andersen, With Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles, Oxford University Press, 2002
19. Jacobsson, K. (2004), "Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.4, pp.355-370.
20. Jacobsson, K. (2005) 'Trying to reform the "best pupils in the class"? The open method of co-ordination in Sweden and Denmark', in J. Zeitlin and P. Pochet (eds.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 107-136.
21. Jacobsson, K, and A. Vifell, *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*, 2002, available on www.govector.org.
22. Lundvall, B.A. and M. Tomlinson (2002) 'International benchmarking as a policy learning tool' in M. Joao Rodrigues (Ed.) *The New Knowledge Economy in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham: 203–231.

23. Mabbett, D. (2005) Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe
24. Mosher, James S. and David M. Trubek. 2003. Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 63-88.
25. Noaksson, N. 2006, Bridging the delivery gap in the Open Method of Co-ordination - Learning to expect less in order to get more, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS).
26. Radaelli, C. M. (2003), *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Research Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies.
27. Radaelli, C. 2008. Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10(3): 239-254.
28. Regent, Sabrina. 2003. The Open-Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal* 9 (2): 190-214.
29. Rhodes, R., Binder, S. & Rockman, B. (eds.). 2006. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
30. Rose, R. (2002) Ten steps in lesson-drawing: A guide to learning from abroad, *RSCAS working paper 2002-05*, EUI, Florence.
31. Sabel, C. F. and Zeitlin, J. (2003), "Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe", unpublished paper presented to the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union, "The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments", Ioannina, Greece, 21-22 May 2003.
32. Scott, J. and Trubek, D.M. (2002) 'Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union', *European Law Journal* 8(1): 1-18.
33. Stone, D. (1999). Learning Lessons and Transforming Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics* 19 (1), pp. 51-59.
34. Tomova, T. European social policy: do the states matter?, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Volume 3, Number 1, June 2012
35. Trubek, David M. and Mosher, James. 2001. 'New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model'. Presented at Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy. European Union Center, University of Wisconsin-Madison. May 10-12, 2001.
36. Trubek, D. and Trubek, L. (2003) 'Hard and soft law in the construction of Europe'. Paper presented at the workshop 'Opening the Open Method of Co-ordination', Florence, 4-5 July.
37. Zeitlin, J. (2002) The open method of coordination and the future of the European Employment Strategy, Hearing of the European Parliament, Employment and Social Affairs Committee, 8 July 2002.
38. Zeitlin, J. (2005), "The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy", in Zeitlin, J. and Pochet, P. (eds.), with Magnusson, L., *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.-Peter Lang, Brussels, pp.447-503.