

КЪМ ПЛУРАЛИСТИЧЕН ПОДХОД ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ, КООРДИНИРАНИ НА НИВО ЕС

Симеон Петров

Резюме

Настоящата статия е насочена към обобщаване на множеството подходи за изучаване на връзката между националните и европейските измерения на публичните политики. На базата на съществуващите аналитични инструменти е направен опит за изготвяне на достатъчно широк и плуралистичен подход за изследване на публичните политики, които са координирани на ниво ЕС, без да попадат в рамките на изключителната или споделената компетентност на Съюза. За методологическа основа служат трите клона на новия институционализъм – институционализмът на рационалния избор, социологическия институционализъм и историческия институционализъм, които са допълнени и с други подходи и концепции, имащи принос към европейските изследвания. Като резултат се оформя примерен модел за изследване, който без претенции за универсалност, дава възможност за изследване на широк спектър от политики, за които нормативните и икономическите анализи се оказват ограничени.

Ключови думи: публични политики, европейски политики, неоинституционализъм, европеизация, зависимост от пътя, учене за политиките, ОМК

TO PLURALISTIC APPROACH FOR STUDY OF PUBLIC POLICY COORDINATED AT EU LEVEL

Simeon Petrov

Abstract

The article aims to summarize the many approaches for studying the relationship between national and European dimensions of public policy. Based on existing analytical tools the article attempt to draw up a sufficiently broad and pluralistic approach to the study of public policy coordinated at EU level without falling within the exclusive or shared competence of the Union. The three branches of the new institutionalism serve as methodological basis – the institutionalism of rational choice, sociological institutionalism and historical institutionalism, which are complemented by other approaches and concepts which contribute to European researches. As a result, an exemplary studying model is formed which having no claims of universality, allows testing a wide range of policies for which regulatory and economic analyzes appear to be limited.

Key words: Public policy, European policies, New institutionalism, Europeanisation, path dependency, policy learning, Open method of coordination

1. Въведение

Целта на настоящата статия е да изведе *достатъчно широк методологически подход за изследване на европейските политики, който да даде възможност да се обхванат промените и на ниво ЕС и на ниво отделна държава*, особено когато нормативното и институционално хармонизиране в съответната област е ограничено. Това ще помогне за по-пълноценното разбиране на европеизацията и сложното взаимодействие между националните и европейските измерения на политиките. В този смисъл *е направен подробен преглед на съществуващите европейски концепции и на тяхна база е предложен примерен модел за изследване в рамките на науката за конкретните политики*.

Изследванията на връзките между националните и европейските публични политики са доминирани от нормативни и политически анализи, фокусирани най-вече върху областите, които са част от изключителната или споделената компетентност на Съюза.

Преобладава фокус върху създаване и транспонирането на законодателство, а взаимното влияние на национално и европейско се опростява и често се разглежда като еднопосочно. В рамките на споделената компетентност все пак се обръща сериозно внимание на политическите принципи на *пропорционалност и субсидиарност*. Съюзът разполага с изключителна компетентност в следните области: *митнически съюз; установяване на правила относно конкуренцията, необходими за функциониране на вътрешния пазар; парична политика на държавите-членки, чиято парична единица е еврото; обща търговска политика и др.* Споделената компетентност между Съюза и държавите-членки, се прилага при: *селско стопанство и рибарство; околна среда; защита на потребителите; транспорт; енергетика и др.*

Същевременно Съюзът разполага с компетентност само да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите-членки в области като: *заетост, социално включване, пенсионна политика, иновации, данъчна политика, опазване и подобряване на човешкото здраве; промишленост; култура; туризъм; образование, професионално обучение, младеж и спорт; гражданска защита* и др. В рамките на тези политики няма наличие на правна принуда на европейско равнище, която да осигурява сближаване на законодателство и практики. Използва се т. н. „**меко**“ право и иновативни практики за изработване на политики и инструменти като **Отворения метод на координация**. Това ги прави трудни за изследване, а „конвенционалните“ инструменти за анализ се оказват безсилни за изясняване на смисъла и ефективността от тези методи за вземане на решение, както и за проследяване на промяната на национално ниво, която е предизвикана от европейското измерение.

В текста е направен опит да бъде изработена *методологическата рамка за изследване на различните промени на политиките в контекста на европейската интеграция и европеизацията*. Търси се теоретична формула, която успешно да съчетава достиженията на трите направления на неоинституционализма, а и на други съвременни теоретични подходи като *мрежата, многостепенното управление, когнитивния подход и други за изследване на реалните и хипотетични промени на европейско и национално ниво* за появата и функционирането на политиките, които не са част от общата и споделената компетентност на ЕС и особено тези, в които се прилага Отворения метод на координация (ОМК).

Политиките, които се координират на европейско ниво и най-вече тези, при които се прилага ОКМ, като *възможни арени за социално конструиране и взаимно учене за политиките, следва да се разглеждат през призмата на идеите за ограничената рационалност. Координацията не е (само) прикрита корпоративна игра на чисто рационални актьори. Ефективността на координацията не трябва да се разглежда като път към задължителна конвергенция и уеднаквяване между държавите, а като мрежа за взаимно учене за по-добри политики и съвместно развитие*, стъпваща на стратегическа посока и по-голяма тежест на знанието - за и при прилагането на политиките.

2. Национални и европейски политики

В действителност, нито една област на публичните политики не може наистина да бъде изолирана от европейския процес (независимо от степента на прехвърляне на правомощия според първичното право), който вече е част от задължителния път на служителите, политиките и представителите на заинтересованите групи и който допринася за промяна на мобилизацията около публичните политики (Muller, 1995). Увеличаващото се позоваване на европейското измерение на публичните политики следователно образува едно постоянно предизвикателство за *националните политически системи, които са изправени пред необходимостта да се адаптират към една нормативна и*

стратегическа среда, от която те са само част. Тази промяна се случва на две нива: появяват се нови обекти на когнитивните матрици на позоваването и е налице еволюция на отношенията между политическата сфера и сферата на публичните политики (Muller, 1995).

Доскоро националните участници в публичните политики (политици, длъжностни лица, групи по интереси и т.н.) имат цялостен контрол върху формулирането на проблемите и най-вече върху тяхната кодификация: на национално ниво всяка страна определя какви са проблемите, които ще бъдат разгледани и в каква форма тяхното разрешаване ще се проведе. Вече е ясно, че в редица области този процес на дефиниране на проблемите се прехвърля или се допълва на европейско равнище. В контекста на европейското управление се определят сроковете и условията на публичното действие, както и мобилизацията на засегнатите граждани (Wallace, 2000; Richardson, 2000).

Според Шмидт и Радаели в началото на проучванията (*първо поколение*) в центъра на разясняване на процеса на формирането на европейската сфера, научните дебати са разделени от това дали ЕС е *фундаментално междуправителствен или неофункционален*, обясняват ли го интерговерментализъм, многостепенно управление или мрежовата теория. А сега има „*второ поколение*” от проучвания, които вместо това се концентрират върху *процеса на националното регулиране в рамките на ЕС*. Тези научни дебати се различават по това кои са факторите, които най-добре обясняват промяната на политиката в процеса на приспособяване (Schmidt and Radaelli, 2004, 183).

Вместо да се взема страна в теоретичния или методологически дебат, за насърчаване на един или друг подход може да се подкрепи **плуралистичен подход за изучаване на промяната на политиката в европейските страни**, изхождайки от твърдението, че само с отчитане на всички възможни фактори от различни методологични перспективи може да се получи едно по-пълно обяснение на промяна в политиката. Във всеки случай, ***политиките на ЕС не са произведени във вакуум, а в една арена, където институциите на ЕС и държавите-членки проектират техните интереси и дискурси.***

Не може и не би било правилно да се излага една теория за правене на политика и промяна на политиките в ЕС. Също, не е логично да се правят усилия, за да се определи единен стил на ЕС за политиките (Wallace, H. Wallace, W. and Pollack, 2005, 3-12). ***Процесът на политиката на ЕС трябва да се разглежда от няколко изходни точки.*** Различните подходи могат да са необходими в зависимост от разделението на правомощия и влияние между различните нива и арени на политиката. Трябва съсредоточаване върху това, което се случва в и чрез институциите на ЕС. Но също ***трябва периферен поглед, за да се анализират процесите на национално равнище, както и алтернативните международни арени*** (Wallace, H. Wallace, W. and Pollack, 2005, 3).

3. Съществуващите европейски изследвания

Европейската интеграция и европеизацията са процеси, които протичат на много нива и на множество арени (Wallace, H. Wallace, W. and Pollack, 2005). Резултатът зависи от множество актьори, които влизат в повече или по-малко структурирани взаимодействия. *Ролята на държавите – членки зависи, както от формалните институции, които определят компетенциите им, така и от способността им да максимализират собствената си полза в полето на европейските политики* (Томова, 2012, 3).

В българската литература за ЕС европейската интеграция и европеизацията се ***тълкуват повече като нормативен, отколкото като политически въпрос***, повече като процес на промяна и въвеждане на европейско законодателство, отколкото като процес на

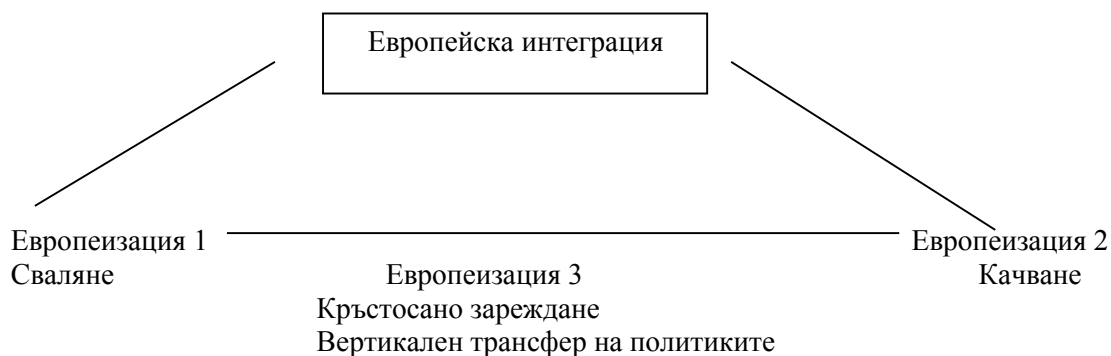
постигане на общи цели на всички равнища на европейското управление. Базовата теза е тази за *върховенството на европейското право по отношение на националното законодателство*, което отрежда на вътрешните институции по скоро роля на изпълнител.

Съществуващите в българската наука политически изследвания върху европейската интеграция в преобладаващата си част следват логиката на *традиционната политология и анализират основно разделението на властта в хоризонтален и вертикален план*. При тази гледна точка се прави съществена разлика между проблемите и темите, по отношение на които е въведен общностния подход и тези, които остават сфера на държавна компетентност. *Така в сферите на предоставена компетентност ролята на държавите като самостоятелни политически организации се ограничава до участието в процедурите на взимане на решения*. Сферите, които според европейското право остават в правомощията на държавите членки, по-скоро остават извън изследователския обхват (Tomova, 2012, 4).

Като цяло, теорията на международните отношения след края на Втората световна война е доминирана от концепцията на *реализма*, според която държавите са основните актьори на международната арена, поради липсата на по-силни актьори или институции. Така е и в първите европейски изследвания след създаването на Европейската общност за въглища и стомана. Според тях отношенията зависят от относителната сила и от ресурсите, които актьорите притежават и използват, за да защитават интересите си. По този начин европейската интеграция изглежда като *взаимодействие на независими държави-членки, които са движени в действията си от собствените си интереси*, които им диктуват в определени моменти да осъществяват сътрудничество помежду си, ако по този начин са в състояние да постигнат по-ефективно целите си. През 50-те години на ХХ в., успоредно със самото начало на европейската интеграция, започва да се използва *функционализмът*. Тук фокусът на общото действие се измества от конфликта между заинтересованите държави към тяхното взаимодействие, в процеса на което те *изграждат институции, натоварени с изпълнението на специфични функции*. По този начин не едностранното действие, а наднационалните конструкции са ефективният начин за постигането на желаните резултати. Докато реализмът и функционализмът разглеждат политическите процеси в по-широк спектър, в смисъл, че техните обекти на изследване са политическите взаимодействия в най-различен контекст, то успоредно с протичането на процесите на европейската интеграция *се появяват концепции, чиято основна задача е свързана непосредствено с нейното обяснение*.

Неофункционализмът се появява с публикуването през 1958 г. на „*Обединението на Европа: социални, икономически и политически сили 1950-1957*“ на Хаас. Според него ефектите от интегрирането на производството на въглища и стомана ще се разпрострат върху други сектори поради формулирането, в процеса на интеграция, на нови цели, насочени към изпълнението на главната цел. С други думи, въпреки че този процес може да бъде контролиран и насочван в определена посока, с течение на времето неговите ефекти се разпростират извън първоначалните граници и водят до получаването на резултат, който може съществено да се отличава от предварително зададения.

Със сигурност може да се твърди, че европейската интеграция води до формулиране на политики, които оказват влияние върху държавите-членки. В зависимост от вида, силата и времето на въздействие, държавите-членки генерират обратна връзка и политически отговори, които оказват влияние върху траекторията и съдържанието на интеграцията (Schmidt and Radaelli, 2004, 183). Опростеното графично изобразяване изглежда така:



Фигура 1. Европеизация и европейска интеграция (Изт. Howell, 2004, р. 7)

Има две гледни точки, когато става въпрос за определяне на разликата между *европеизация и европейска интеграция*. От една страна, се изтъква **изрично разликата** между европеизация и европейската интеграция (Schmidt, 2001). От друга страна, са поддръжниците на Олсън (Olsen, 2002), които в крайна сметка възприемат много малка разлика между понятията, тъй като включват много аспекти на европейската интеграция в рамките на широкото понятие за европеизация.

Хикс (2007) *идентифицира европейската интеграция като независима променлива и промяната във вътрешните системи на държавите-членки, а европеизацията, като зависима променлива*. Това е полезно разграничение, ако европеизацията е резултат на промяната на национално равнище. Въпреки това, ако *на национално ниво се иницират промени в ЕС и се влияе върху европейската интеграция*, променливите са обърнати. По този начин европеизацията става *интерактивен процес*, който включва отдолу-нагоре и отгоре-надолу процедури или „проекция” и „рецепция”. Европеизацията като рецепция и проекция подчертава гледната точка на отношенията между ЕС и държавните институции на страните *като повтарящи се и интерактивни* (Howell, 2004, 3-4).

За целта на настоящата статия се приема, че *европейската интеграция* (изграждането на Обединена Европа) и *европеизацията* (постепенното сближаване на отделните държави, в резултат на промените на вътрешните им системи, под въздействие на европейското право и практики) *са паралелни, но все пак различни процеси*. Макар в някои изследвания разликата между тях да е неоснователно размита, те следва да се разглеждат самостоятелно.

3.1. Теории за европейската интеграция

Неофункционализмът предполага процес на „функционален разлив”, при който първоначалното решение от страна на правителствата да поставят определен сектор, като въглищата и стоманата, под ръководството на централните институции, създава натиск за разширяване на авторитета на институциите в съседни области на политиката, като валутните курсове, данъчно облагане и заплатите. Така, неофункционалистите прогнозира, че секторната интеграция ще произвежда неумишлено и непредвидено следствие за насърчаване на по-нататъшната интеграция в допълнителни проблемни области. Най-важният принос на неофункционалистите за проучването на политиката на ЕС е концептуализация на „общностния метод” за правене на политики. Централните елементи на този оригинален метод на Общността са:

1. Правителствата приемат *Комисията като валиден партньор* на договаряне и очакват да играят активна роля в изграждането на политическия консенсус.

2. Правителствата имат *ангажимент за решаване на проблеми и преговарят как да се стигне до колективни решения*, а не се концентрират върху това дали те са желателни или не.

3. Правителствата, Комисията и другите участници в процеса са *отзивчиви един към друг, не формулират непременно неприемливи искания* и са готови на краткосрочни жертви в очакване на по-дългосрочни печалби.

4. *Единодушието е правило, което налага, че преговорите продължават*, докато всички възражения са преодолени или загубите в една област са компенсирани от печалбите в друга (Wallace, Wallace H., Pollack, 2005, 15-16).

Отразявайки самата линия на развитие на ЕО се появява и става влиятелна нова школа на интеграционната теория - междуправителственото разбиране. Според нея държавата-нация далеч не е остаряла и е доказано „упорита”. Най-често даваният пример за това е политиката на генерал Дьо Гол на т.нар. „празен стол”. Правителствата на **държавите-членки дават да се разбере, че ще се противопоставят на постепенното прехвърляне на суверенитет на Общността** и процесът на вземане на решения ще отрази продължаващото върховенство на националната държава. За разлика от неофункционалистите, междуправителствениците считат, че „воденето на преговори и техниките за изграждане на консенсус”, които са се появили в Общността са просто подобрения на междуправителствената дипломатия.

С „активизирането” на процеса на интеграция в средата на 80-те години теоретичният дебат се възражда. Междуправителственият интерговерментализъм е тристепенен модел, който комбинира: (1) *либералната теория на образуване на национално предпочитание*; (2) *междуправителствения модел на ЕО за нивото на договаряне*; и (3) *моделът на институционалния избор, който подчертава ролята на международните институции в предоставянето на надеждни ангажименти за правителствата на държавите-членки* (Wallace, Wallace H., Pollack, 2005).

В *първия или либерален етап на модела*, националните ръководители на правителството обобщават интересите на техните райони, както и собствените си интереси, за да изкажат съответните *национални предпочитания към ЕО*. Така националните предпочитания са сложни и отразяват отличителните черти на икономика, партии и институции на всяка държава-членка, но те се определят в страната, оформена чрез участие в ЕО, така както някои от неофункционалистите са предположили. *Във втория или междуправителствен етап*, националните правителства представят своите предпочитания на масата за преговори в Брюксел, където споразуменията отразяват относителната сила на всяка държава-членка. На този етап наднационалните организации като Комисията оказват малко или никакво влияние върху резултатите от политиката. За разлика от неофункционалистите, които подчертават предприемаческата и посредническа роля на Комисията за подобряване на съгласуването на общия интерес между държавите-членки в Съвета, Моравчик (Moravcsik, 1998) и други **подчертават твърдо договарянето между държавите-членки** и важността на преговорния пакет и сделките като детерминанти на междуправителствените спогодби по най-важните решения на ЕО.

Основната критика от тях към неофункционализма се състои в това, че неговите предвиждания *се разминават с емпиричната реалност*. Това се вижда особено добре в случая с ЕС, където според предвижданията му би трябвало да се очаква един процес на постепенно интегриране, който с течение на времето да се задълбочава все повече, обхващайки все повече нови и нови елементи, заедно с което ролята на наднационалните институции трябва да се увеличава.

Според Моравчик неспособността на неофункционализма да обясни вариациите в процеса на европейската интеграция се дължи на недостатъчното му разбиране на политическите преговори, в които заинтересовани политически актьори образуват

коалиции и съюзи на национално и международно ниво и по определен начин разрешават конфликтите помежду си (Moravcsik 1998).

Очевидно е, че **теориите за европейската интеграция имат своя теоретичен принос и за настоящето изследване**. Част от изводите ще са особено полезни при анализа на възникването на политиките на ниво ЕС. Същевременно, неофункционализмът може да обясни редица европейски политики като „разлив” на свободния пазар, но **не може да отговори на въпросите защо този разлив се случва в точно определен момент и защо се появяват нови процедури като ОМК**. Всъщност появата на ОМК, а не продължаването на общностния метод показва ограничения обяснителен потенциал на неофункционализма. Паралелно, либералният интерговерментализъм **не може да обясни нито ролята на ЕК, нито изобщо идеята за взаимно учене**, която е в основата на ОМК.

3. 2. Концептуализация на европеизацията

Въпреки че концепцията на европеизация е сравнително нова, литературата занимаваща с нея е широкообхватна. Макар да съществуват твърде много дефиниции на понятието „европеизация”, може да се каже, че тази литература има за цел осигуряването на по-задълбочено разбиране на процесите, свързани с развитието на Европейския съюз. Като цяло, използването на понятието „европеизация” (*Europeanisation* или „*Européanisation*” на френски език и „*Europäisierung*” на немски) се отнася до формирането на европейската идентичност и форма на управление отвъд националната държава (Beichelt, 2007, 1).

3.2.1. Същност, подходи и периоди в изследването на европеизацията

Според Булмър и Радаели (Bulmer and Radaelli, 2004, 4) европеизацията се състои от процесите на: **а) строителство; б) разпространение и в) институционализация на формални и неформални правила, процедури, политически парадигми, стилове, „начини за правене на нещата” и споделени вявания и норми**, които са първо определени и консолидирани в политическия процес на ЕС и след това са включени в логиката на вътрешния (на национално и поднационално ниво) дискурс, политически структури и публичните политики.

Олсън (Olsen, 2002) твърди, че европеизацията е модерен термин, за който има много определения. Редица теоретици са се опитвали да се справят с това „безредно поле”. Радаели (Radaelli, 2000) идентифицира четири начина, по които държавите-членки отговарят на промените на ЕС. Първият той счита за „**настаняване**”, в който свалянето е съвместимо с вътрешни структури, политики и идентичност. Вторият е „**трансформация**”, където свалянето представлява предизвикателство за тези области; третият начин е „**инерция**”, когато не съществува политическа воля за постигане на промяна и четвърто, „**съкращаване**”, това е, когато дадена област на политиката засилва опозицията към ЕС и дава тласък за анти-европейските интереси и демонтиране на аспекти на европейската интеграция. Проблемът с тези определения е, че те се занимават само със свалянето на политики от ниво ЕС и не успяват да установят как елементите на „качване” и процесът на европейска интеграция могат да окажат влияние на възприемането на политиката. Освен това, по-ранните проучвания на европеизацията се съсредоточават **главно върху старите страни-членки на ЕС**, а по-новите направления на литературата се занимават със страните - кандидатки и в последствие - нови членки.

Може да се каже, че преобладават два основни подхода - **отдолу-нагоре и отгоре-надолу**. При подхода отдолу-нагоре се търси трансферът на политики от национално равнище на европейско ниво - т. нар. „качване” (Börzel, 2003a). Разглежда се как управлението и институциите са разработени на европейско равнище. В резултат на това, фокусът е върху участниците и властовите отношения в процеса на трансфера на

политики, както и върху характера и степента на това прехвърляне. Този подход с основание е критикуван (Vulmer and Radaelli, 2004) затова, че „европеизация” се използва като синоним на „европейската интеграция”. Предизвикателство за проучванията приемащи подхода „отгоре-надолу” е и да се намери обяснение за факта, че влиянието на ЕС е различно в различните държави. В този смисъл, в някои изследвания европеизацията се разглежда като независима променлива, а вътрешното адаптиране като зависима променлива.

Има автори (Börzel, 2003a), които смятат, че прилагането на политиките на ЕС зависи от това колко добре последните съответстват на съществуващите национални политики, тъй като това дава възможност на вземащите решения на национално равнище *да запазят статуквото, още повече че разходите за адаптиране са ниски*. От друга страна, в някои случаи вземащите решения на национално равнище могат да искат да се промени статуквото и по този начин е в техен интерес да изпълнят дори и далечни за съответната институционална традиция политики.

Много по-голям брой проучвания приемат подхода „отгоре-надолу”, който е насочен към това как ЕС влияе на национално равнище. Съществуват множество анализи за това как държавните актьори се справят с изискванията, установени от ЕС и как тези изисквания се отразяват на тяхната дейност (например Börzel, 2003b, Falkner, 2005). Други изследвания проучват това как ЕС влияе върху различните области на политиката с перспективата отгоре-надолу (например Vulmer and Radaelli, 2005).

В проучванията върху европеизацията като влияние на ЕС върху вътрешната политика обикновено се използват **различни дефиниции на европеизация, но те разкриват редица общи теми и заключения**. Например, европеизацията се определя като „*постепенен процес, при който има преориентиране на посоката и формата на политиката до степен, че европейската политическа и икономическа динамика става част от организационната логиката на националната политика и вземане на решения*”. Така, докато преориентирането на вътрешната организационна логика е функция на европеизацията, хомогенизирането или хармонизиране на вътрешните практики в цяла Европа не е реалистично очакване (Bache and Marshall, 2004). Вместо това, вече съществуващите местни структури и вътрешни правила могат да имат важна посредническа роля върху „външния” натиск. В друг важен принос, Каулес (Risse, Cowles and Caporaso, 2001, 3) твърди, че европеизацията е „*появата и развитието на европейско равнище на отделни структури на управление, така че политическите, правни и социални институции, свързани с политическите проблеми за решаване, формализират взаимодействия между участниците, както и на политическите мрежи, специализирани в създаването на европейски правила*”.

И двата преобладаващи модела пренебрегват това, че има сложен и преплитащ се процес. Поемането на ясен вектор на влияние е изоставено в третия модел (Beichelt, 2007, 1). В този модел *европеизацията не се разглежда като линеен процес на адаптация, а като преплитане с взаимни последици*. Социалният конструктивизъм осигурява главната теоретична основа за тази форма на модела. Според социалния конструктивизъм взаимни интерактивни контакти на ценности и норми водят до реконструкция на социалната реалност.

Отскоро социализацията, като резултат от европеизацията, също е плод на проучване. Социализацията обхваща взаимодействието и взаимната зависимост между участниците на европейско и национално равнище, както и процеса, чрез който норми и ценности се предават между тях.

Така проучването на влиянието на политиките на ЕС на национално равнище позволява да се разграничат поне три вида европеизация:

- европеизация за **институционално съответствие** - когато ЕС определя точни изисквания по отношение на институционалната среда, която да бъде приета от държавите-членки;
- европеизация чрез **промяна на вътрешните структури и възможности** - ЕС упражнява по-косвено влияние чрез предизвикване на промяна в разпределението на ресурсите и силата сред участниците в процеса на вземане на решения на национално ниво;
- европеизация за **рамкиране на вътрешни убеждения** - за „подготвяне на почвата” за приемане на нови идеи в държавите-членки.

Въпреки че импулсът за европеизирането все още официално идва от ЕС, вече не съществува ясна йерархия между двете нива. Графично, тази връзка може да бъде изобразена от три кръга, представляващи националните, европейски и световни политически процеси (Beichelt, 2007, 1). В района, в който вътрешната и европейската политика се припокриват, феноменът на европеизацията дава резултати. Така се обръща достатъчно внимание и на националното влияние за европейското измерение, което също е реалност (напр. Risse, 2001a).



Фигура 2. Национални, европейски и световни процеси

Има учени, които обясняват европеизацията с рационалното поведение на участниците. Според представителите на рационалния институционализъм, актьорите са рационални и ориентирани към постигането на техните цели, което изисква те да обменят ресурси с другите участници (Börzel, 2003a). В този ред на мисли, ЕС представлява външно ограничение, но в същото време предоставя допълнителни ресурси за участниците да достигнат целите и дори може и да преразпределя ресурсите между участниците. От гледна точка на социологическия институционализъм, поведението на актьорите се определя от социалните очаквания и институциите. При включването на ценности и норми в концепцията на европеизацията се открива особено добре областта за научноизследователската дейност за социалния конструктивизъм (Beichelt, 2007, 1). В този смисъл, ЕС поставя нови норми, които трябва да бъдат следвани от държавите-членки и европеизацията е по-лесна, когато няма голяма разлика между тези норми и нормите на държавите-членки на ЕС (Börzel, 2003a). Все пак при европейските изследвания преобладават обяснения, доминирани от историческия или социологическия институционализъм.

Голяма част от литературата по европеизация се обляга силно на историческия институционализъм. Въпреки това, както Олсън (Olsen, 2002) твърди, *европеизацията не е ограничена до промени в политико-административните структури и съдържанието на политиката, но и в европейските ценности и политически парадигми*. Аргументите на Олсън са за промяна в дискурсите за европеизация и стъпват на по-широки дефиниции на институции, които са взети от социологическия институционализъм.

Тази промяна е илюстрирана и от проучване проведено от Дисон и Гьоц (Dyson and Goetz, 2003), които идентифицират две поколения на анализите на европеизацията. С второто поколение се поставя по-голям акцент върху промените в неформалните институции като норми и ценности. Първо поколение изследвания могат да бъдат проследени назад до началото на 1970 г., а второто поколение се появява през 90-те години. Основните характеристики на всяко поколение на научните изследвания са обобщени в следващата таблица:

Таблица 1. Обобщение на „две поколения изследвания на европеизацията” по Дисон и Гьоц

<i>Първо поколение (исторически институционалист)</i>	<i>Второ поколение (социологически институционалист)</i>
Перспектива отгоре-надолу, търсеща да обясни вътрешните реакции на натиска отгоре	Подчертава и двете измерения отгоре-надолу и отдолу-нагоре, вертикалното и хоризонтално измерение
Възможно „несъответствие” между европейското и вътрешно/национално ниво – институционално и процедурно право	По-голямо подчертаване на интересите, вярванията, ценностите и идеите
Подчертан реактивен и недоброволен характер на адаптацията	По-голямо подчертаване на доброволното адаптиране чрез трансфер и учене
Фокусиран само върху политиките	По-голямо подчертаване на политиката, напр. идентичности, електорат, държане, партии и партийни системи
Очаквано увеличаване на националното сближаване	Подчертава различното въздействие на Европа
Определяне на европеизацията в материално отношение – фокус върху ефектите на „крайната страна”	Подчертава въздействието на европеизацията върху вътрешните политически, институционални и свързани с политиките динамики

Изт. Адаптирано по Dyson and Goetz, 2003.

Според Андерсон (Anderson, 2002, 10) членството в ЕС автоматично води до динамични взаимодействия на интереси, институции и идеи в и между национално и наднационално ниво. Въпреки това, преформулирането на вътрешните интереси и идентичности в отговор на интеграционен натиск остава повече хипотетично, отколкото реално. Интересите на актьорите са оформени, както от страна на официалната институционална рамка, която ограничава гамата от възможности чрез легалистичните и организационни средства, така и от неформални структури, чрез които отделните участници възприемат техните интереси.

3. 2. 2. Въпросът за влиянието на национално ниво

Въз основа на наблюденията на първо и второ поколение в проучванията Баш и Маршъл (Bache and Marshall, 2004) определят европеизацията като пренасочване или преобразуване на политиката на вътрешната арена по начини, които отразяват политики, практики и предпочитания на ниво действащи лица/институции на ЕС. Освен това определение, те разграничават *директна европеизация* - очакваното влияние от

инициатива на ЕС и *непряка европеизация* - неволно въздействие на инициатива на ЕС. На практика, почти всички теории на европеизацията показват, че ефектите следва да се търсят на национално равнище. Тази ориентация се дължи на акцента върху идентифицирането на промените в политическите изходи като мярка за ефектите от европеизацията.

Логично основен въпрос в литературата за европеизирането е за *влиянето на ЕС на национално равнище и дали крайният резултат ще бъде сближаване на политиките и в политическо отношение в рамките на ЕС или устойчивостта на националните особености*. Няма консенсус сред авторите в това отношение. Има представени доказателства и за двете. Така Рийс говори за вътрешна адаптация с цветовете на националния флаг (Risse, 2001a,1), а Федърстоун и Радаели (Featherstone and Radaelli, 2003) заключават, че конвергенцията е резултат, но не е неизбежна.

Що се отнася до измерване на резултатите на европеизацията и степента на промяна, предизвикана от процеса, литературата все още не изглежда да е в състояние да предостави задоволителен отговор. Това се дължи главно на факта, че европеизирането има много измерения, както преки, така и косвени ефекти и те трябва да бъдат анализирани на различни нива. Въпросът за измерване на влиянието на ЕС става още по-сложен, ако се комбинират подходите „отдолу-нагоре” и „отгоре-надолу”, в резултат на отдолу-нагоре-надолу дизайна за изследване на европеизацията, който според някои автори, е най-подходящият подход.

Как трябва да се отнасят двете нива, които в действителност се припокриват и взаимодействат по сложни начини? Повечето теоретици *са избрали изследване на двете нива, които са аналитично различни и се отделят* (напр. Borzel and Risse, 2003, Radaelli, 2003). Предположението в подкрепа на това е, че изпълнението на политиката на ЕС на вътрешно ниво се определя основно от вътрешната политика. ЕС играе само остатъчна роля в това, че той упражнява натиск за промяна (Radaelli, 2003), на който вътрешната политика след това отговаря.

Има солидна теоретична основа за това дали този вид подход би могъл адекватно да улови ефектите на един повтарящ се процес. *В рамките на теорията на игрите е добре проучено и прието, че при определени условия на безкрайни или неизвестни хоризонти може да се поддържат различни поведенчески равновесия от идентични игри*. Това предполага, че подобен подход рискува да не успее да улови или обясни резултатите на промените в политиката.

Втората пречка за разширяване на преобладаващите теории на европеизацията е *въпросът за хоризонталните връзки между държавите-членки*. Преобладаващите теории на европеизацията предполагат, че политическият контекст в рамките на отделните държави-членки се обяснява с резултатите на отговор в рамките на всяка държава-членка. Това представлява предизвикателство за изучаване на ОМК, която е структурирана така, че да се насърчи ученето и политическото пренасяне между държавите-членки (Winchell, 2006, 10).

Може да се твърди, че *проучванията на европеизацията разкриват значителни различия във влиянието на ЕС върху държавите-членки и подчертават посредническия ефект на националните институции*. В този контекст, логичният подход към европеизацията е свързан с аналитични подходи от историческия и социологическия институционализъм, които гарантират чувствителност към дълбоко вкоренените вътрешни норми и режими на управление (Bache and Marshall, 2004). Съществен концептуален аргумент е, че за да се разбере европеизацията по отношение на вътрешно институционалната адаптация към ЕС се изисква подход, който е чувствителен към проучването на вътрешно институционалната конфигурация.

Йохан Олсън дава обяснение за съществуването на различия между държавите-членки или под-националните органи, участващи в процесите на европеизация. Той твърди, че „най-логичният институционален отговор на новост е да се намери опит в съществуващия репертоар от процедури, които могат да бъдат използвани” (March and Olsen 1989, 34). Външните промени се тълкуват чрез съществуващите институционални рамки, включително съществуващите причинно-следствени и нормативни вярвания за легитимни институции и подходящо разпределение, упражняване и контрол на властта (Olsen, 2002, 10). От значение е моделът на вземане на решение от гледна точка на консенсуса и характеристиките на взаимодействие между национално и европейско ниво:

Таблица 2. Моделите на европеизация

		Взаимодействие м/у националното и европейско ниво	
		Линейно от ниво ЕС към националната държава	Не-линейно: силна взаимозависимост на нивата
Модел на вземане на решения на ниво ЕС	Консенсус	Трансформиращ модел	Модел на макропроцеса
	Без-консенсус	Модел отгоре-надолу	Модел на микропроцеса

Изт. Weichelt, 2007, p. 16

Влиянието на ЕС върху вътрешната политика варира за отделните държави. Държавите-членки не са просто пасивни получатели на натиск от ЕС, те също се опитват да проектират националните политически предпочитания нагоре. С разширяването на потенциалното въздействие на европеизацията и за да се включи тя в изследванията на политическата динамика и институционална сърцевина на държавата се допълва от основните в допускания на **новия институционализъм** (Bulmer 1998, Hall and Taylor, 1996). За разлика от повечето изследвания на европеизацията, би следвало да се търси създаването на институционално-чувствителна методическа рамка за провеждане на емпирични изследвания на вътрешната адаптация, независимо в коя държава-членка или на кое териториално ниво се е случила промяната.

Преди да се допълни концепцията за европеизацията с достиженията на новия институционализъм за целта на настоящето изследване следва да се използва още една теоретична призма – тази за **границата и същевременно допълняемостта на понятията европеизация и глобализация.**

3.2.3. Европеизация и глобализация

Безспорно важен аспект за изследването и разбирането на европеизацията е как си взаимодейства и изобщо в какви връзки е с друг съвременен процес – **глобализацията**. В съществуващите изследвания на тази връзка обикновено се търси отговор на въпроса **дали европеизацията ускорява или възпрепятства трансформациите на национално равнище, които са следствие на глобалните тенденции** (напр. Meunier, 2000). Проучва се най-вече въздействието върху трите основни компонента на вътрешната политика – **властовите ресурси, предпочитанията и институциите.**

„Въпреки че тезата за „всеомогъществото” на глобализацията се превърна в клише, в нея има значителна доза истина. Вече нито една политика не може да се разглежда като изцяло „вътрешна”, следователно публичното управление е в състояние да контролира едва част от факторите, действащи в сферата на публичните политики” (Маринов, 2011, 37). Така практически глобализацията на процеса на политиките е свързана с друга важна промяна във външната среда на публичното управление –

засилването на ролята на неговия хоризонтален компонент. Проблемите представляващи обект на въздействие на политиките все по-трудно могат да бъдат решавани в рамките на конвенционалните административни структури (Маринов, 2011, 37).

Очевидно е, че в повечето европейски страни **разликата между ляво и дясно избледнява до степен, в която те стават по-трудно различими от всякога**. Това избледняване на партийността може да се тълкува като резултат от структурни промени, като демографските трансформации и нарастването на средната класа (Goldthorpe, 2002), промяна на старите разделения (Franklin et al., 1992), както и все по-голямо разочарование от всички политически партии. То може да се тълкува и като продукт на комбинация на глобализация и европеизация (напр. Mounier, 2004).

Всъщност, глобализацията - *ускореното движение на стоки, капитали, услуги, технологии, хора и идеи през границите* - е предимно движен от пазара процес, протичащ без предварително обсъждане на политическите последици от него. Европеизацията на постепенното интегриране на икономиките и обществата, които принадлежат към ЕС пък е *предимно елитарен процес*. Но и двете явления вече са повлияли дълбоко на конфигурацията на вътрешната политика в Европа. Те предефинират границите на националния суверенитет, засягат демократичната отчетност и легитимност и променят преобладаващия баланс между групи по интереси и политически сили (Mounier, 2004, 126).

Глобализацията и европеизацията се различават не само в своята същност, но и в **своите политически последици**. Дали те са противоречиви явления (Hirst and Thompson, 1996) или допълващи процеси (Held, 1999)? Възможно ли е да се раздели въздействието на европейското от това на глобализацията? Отговорът е положителен – централен аргумент е, че **глобализацията и европеизацията не само променят естеството на вътрешната политика, но също създават нови разделения, около които се структурира вътрешната политика** (Mounier, 2004, 126).

Макар да е вярно, че европейската интеграция усилва някои отражения на глобализацията, тя също така служи за предпазване на европейските страни от нейните неблагоприятни ефекти. Минималните общи разпоредби, които са въведени в ЕС, особено в социалната сфера, пречат на конкурентната дерегулация, която би могла да подкопава националните особености (Vogel, 1995).

Европеизацията се разглежда като специален случай на глобализацията по отношение на своята икономическа, културна или комуникативна функция. Регионалният компонент придобива все по-голямо значение в европейската политика. Работата извън йерархичното упражняване на суверенитета също все повече се променя по отношение на реакциите в мрежи на поднационалните участници и техните връзки (Conzelmann, 1998; Benz 2007). **Европейското измерение не е само в контекста на националната политика, но е в унисон и с регионални и глобални политики**. Степента, до която ЕС е автономен за влияние върху националните политически процеси, следователно, е емпиричен въпрос. Ако въпросите са глобални и има утвърдена институция извън ЕС (например в търговската политика на ЕС и Световната търговска организация), ЕС трябва да се счита за по-слаба променлива (Beichelt, 2007, 1).

Според Мюлер (Muller, 1996, 3-5) европейската система на публичните политики се основава на **уникална комбинация от елементи на национални и транснационални конструкции**. Системата на европейските публични политики се характеризира с капацитет за концептуално и институционално нововъведение явно несъразмерно с това, което можем да видим в националните системи. Тази способност се отразява в продължаващото разпространение в рамките на националните системи, на процедури и оперативни способности в крак с националните традиции (Smith, 1999).

3.2.4. Мрежи и европеизация

Модерните понятия за *общност на публичните политики* (policy community) и *мрежа на публичните политики* (policy network) са използвани не само на национално, но и на равнище ЕС (Le Gales, 1995). Роудс (Rhodes, 1981, 1988, 1997) разработва мрежовия модел, който впоследствие се прилага за проучване на ЕС от Питърсън и др. (Peterson, 1992, 1993). Според модела на Роудс, политическата мрежа е набор от ресурсно зависими организации. Мрежите имат различни структури на зависимости, които се различават по пет основни измерения: **интереси; членство; вертикална взаимозависимост, хоризонтална взаимозависимост и разпределение на ресурсите** (Танев, 2008).

Съвременната практика на всички развити страни се отличава с мрежи на политиките, включващи сложни връзки, както между отделните институции и звена на администрацията, така и между тях и различни групи по интереси и други заинтересовани страни, участващи активно в процеса на разработване и прилагане на политиките (Маринов, 2011, 36).

Особено силен е мрежовият подход по отношение на европеизацията, който натовазва националните участници със значителна свобода на действие. **Мрежата не представлява предсказуема теория, а по-скоро предвижда категории и инструменти, с които да се анализира информация.** Тя улеснява очертаването на индивидуални и организационни предпочитания и чрез разбирането, че властовата зависимост може да бъде оформена чрез промени в разпределението на различните видове ресурси: финансови, организационни, конституционно-правни, политически и информационни.

Мрежата е станала толкова широко разпространена концепция, защото държавата е станала „по-скромна”, по-разпокъсана, а обществото е станало по-сложно и са настъпили външни промени, като например „икономическа криза” или склонността към „глобализация”, дълбоко нарушаващи функционирането на държавата и нейните отношения с други организации (Танев, 2008).

Един от най-сложните аргументи в тази посока е този на Кенис и Шнайдер (Kenis and Schneider, 1991). За тях в края на 1970 г. мрежите на публичната политика са станали подходяща метафора, в отговор на серия от емпирични наблюдения на промените в управлението на модерните демокрации (стр. 34-36). Тези промени са обобщени в осем тенденции:

- Появата на все по-организирано общество, което означава **увеличение и засилване на участниците в политическия и социален живот;**
- **Секторизиране**, което означава тенденция към функционална диференциация на програмите за публичното действие;
- **Умножаване на участниците** в публичните политики, еволюция, която изглежда като резултат от предходните две;
- **Повишаване на целите за публична интервенция;**
- **Децентрализация** и разпокъсаност на държавата;
- Разрушаване **на границите между публичното и частното;**
- Все по-голяма **роля на частните участници** в публичната политика
- **Транснационализиране** на публичните политики.

Обяснението на промяната, обаче, е **един от основните проблеми, пред които е изправен подходът на мрежите на политиките.** Наличието на мрежа предполага известна стабилност във взаимодействието. Наличието на мрежа може да се явява пречка за промените в политиката. Обяснението на промяната в рамките на този подход е най-често външно. Марш и Роудс (Marsh and Rhodes, 1992) подчертават фактори, свързани с околната среда: икономическата промяна, идеологията на управляващата партия, еволюцията на знанието.

Транснационалните мрежи за застъпничество от активисти са пример за мрежи от експерти. Така например, ООН, местни и международни неправителствени организации, както и частни фондации формират международни мрежи. Мрежата е алтернативен канал за комуникация, който твърди, убеждава, лобира, за да се „инжектират“ нови идеи и информация в международния дебат за правата на човека. Транснационалните мрежи също са характерна черта на политиката в ЕС. За Питърсън (Peterson, 2003, 119, 129) анализът на политиката на мрежата никога не е най-силен като аналитичен инструмент, когато се използва на равнище ЕС. Най-често срещаните и повтарящи се критики на анализа на политиката чрез мрежата е, че тя не може да обясни промените (виж при Richardson, 2000). Външни фактори може да предизвикат промяна на мрежата, но актьорите посредничат за промените (Rhodes, 2006).

3. 2. 5. Многостепенно управление

Същевременно (и в допълнение на мрежовия подход) през последните години **концепцията на многостепенното управление** се очертава като **мощна критика, както на междуправителствените, така и на наднационалните сметки** за развитието на Европейския съюз. Понятието за многостепенното управление трябва да бъде обогатено с допълнителни теоретични идеи и прозрения. Работата на Гари Маркс, който е в центъра на дебата за многостепенното управление в Европейския съюз, служи като отправна точка (Marks 1992, 1993, Marks/Hooghe/Blank, 1996).

Каква е ползата на теорията за многостепенното управление за въпроса за промяна в политиките в следствие на европейската интеграция? На първо място, позволява да се избегне статичната идея, че вътрешната политика се провежда в рамките на самостоятелна единица. Международните отношения и вътрешната политика са толкова взаимосвързани, че те трябва да бъдат анализирани едновременно, като цялост. **В рамките на многостепенното управление има не само взаимна обвързаност, но и топене на разликата между „външната“ (наднационалната) и „вътрешната“ (държавата-членка) сфера.** Концепцията обхваща няколко арени и нива, което прави идеята за „външен натиск“, оказван от Европейската общност и нейните органи, малко изкуствена (Conzelmann, 1998).

Идеята за многостепенното управление е полезна за изследването на промяната, защото наднационалните влияния не се концептуализират като външен вход, а като неразделна част от системата и така изследванията могат да се концентрират върху начините, по които присъствието на допълнително ниво на управление динамизира политическия процес. **В този случай, понятието политическа мрежа е полезно.** Така политическите мрежи се разбират като институционализирани структури на взаимоотношенията между определен набор от участници, които са свързани помежду си от взаимни зависимости и ресурси в развитието и експлоатацията на конкретни политики.

В контекста на ЕС може да има не само наднационални и междуправителствени мрежи, в области като например Общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС), но и политическа мрежа на няколко нива, като например в политиката за научните изследвания и разработки на ЕС или в областта на регионалната политика. Трябва да бъде отбележи, че идеята на всеобхватни мрежи в няколко нива, характерни за политиките на ЕС, не предполага отмирането на вътрешните мрежи на политиката. Напротив, основният въпрос е степента, до която „трансмисията“ между такива многостепенни мрежи, отговорни за действието на политиките на ЕС и съответните национални мрежи се развиват, което може да благоприятства обменните процеси и по този начин да „динамизира“ вътрешните мрежи и вида на политиката, който те „произвеждат“ (Conzelmann, 1998).

Откриват се две противоположни визии за многостепенното управление. Първото схващане е за *дисперсия на властта в юрисдикции, ограничени на различни равнища*. Тези юрисдикции - международно, национално, регионално, мезо, местно са с общо предназначение. Членството в границите на тези юрисдикции не се пресича. **Териториалните юрисдикции** са предназначени да бъдат и обикновено са стабилни в продължение на няколко десетилетия или повече (Marks and Hooghe, 2004, 15-17).

Второто виждане е доста по-различно. То описва **специализирани юрисдикции**, които, например, осигуряват определена местна услуга, мониторинг на качеството на водата в дадена река или произнасяне по международни търговски спорове. Броят на тези юрисдикции е потенциално огромен и везните, в които те работят се различават силно. Те са склонни да бъдат стройни и гъвкави, идват и си отиват като искания за промяна на управлението (Marks and Hooghe, 2004, 15-17).

Интелектуалната основа за първия тип многостепенното управление е федерализъм и се занимава с разделението на властта между правителствата, работещи на няколко нива. Федерализмът основно се занимава с връзката между централното правителство и поднационалните правителства. Единицата за анализ е индивидуално правителство, а не индивидуална политика. Този тип многостепенно управление улавя идеята на реорганизацията на властта в Европейския съюз като държавно устройство. Алтернативната форма на многостепенното управление е не само на няколко нива, но работи и на множество териториални мащаби. В тази концепция има широк кръг от публични и частни участници, които си сътрудничат и конкурират за пренасочване на коалиции.

Политиките на ЕС, с големите изключения на паричната политика и граничния контрол, имат единна юрисдикция. Въпреки това, някои от характерните черти на архитектурата на ЕС са в съответствие с втория тип многостепенно управление: *променливи териториални юрисдикции, различни системи на управление или „стълба“ за различни политики; умножаване на независими европейски агенции, както и клаузата за гъвкавост на Амстердам и Ница и ОМК* (Marks and Hooghe, 2004). Като цяло, обаче, е важно, че многостепенното управление означава, че процесът на вземане на решения за политиката се случва на различни места, като например в държавите-членки, институциите на ЕС, регионите или другаде (Hämäläinen, 2008).

Ползите от сътрудничеството между държавите-членки на ЕС се считат за по-големи в дългосрочен план, когато възгледите и практиките се разменят. Въпреки това, интензивното сътрудничество при вземането на решения изглежда да е повече, за да управлява различия, отколкото да е инструмент на конвергенция (Wallace, 2000). Процесът на политиката на ЕС е в постоянно движение и неговите резултати са често несигурни. Той се „люшка“ между национални и транснационални арени. Това колебание варира в зависимост от областите на политиката, с течение на времето и между страните (Hämäläinen, 2008).

Именно поради това, е логично съществуващите европейски теории и изследвания да са неразривно свързани с новия институционализъм. По друг начин казано – за изпълнение на целите на настоящето изследване, които са свързани с улавянето на промяната на политиките и причините за нея, е неизбежно събирането на европейските теории с тези за новия институционализъм.

4. Теориите за новия институционализъм

За да се изясни новият институционализъм е необходимо *неговите подходи да бъдат позиционирани спрямо нивата на изследване на публичните политики*. Хаулет и Рамеш (Howlett and Ramesh, 1995) разграничават три нива на изследване на политиките: индивидуално, колективно и структурно. Теорията за публичния избор се фокусира върху

най-ниското ниво на анализ. Тя предполага, че актьорите се стремят да максимизират за себе си ползата от собствените действия. Ролята на институциите е да ограничава егоизма на индивидите, който сам по себе си би разрушил равновесието в социалната система. Груповите теории, които се намират на междинно ниво, разглеждат политиките като резултат на борбата за надмощие или влияние на определени групи върху дневния ред, приоритетите, целите и ползите от политиките. Индивидите могат да членуват в различен брой групи в зависимост от конкретните интереси, които трябва да бъдат отстоявани. Това създава една комплексна среда, в която когнитивните умения на тези индивиди са поставени на сериозно изпитание от големия обем информация, която трябва да бъде обработена. Проблем на този теоретичен модел е, че в неговите рамки ролята на държавата се свежда до „арена“ на сблъсък на интересите на различните групи. Концептуалните модели, които приемат за водеща ролята на институциите, представляват най-високото ниво на анализ, макро-перспективата. Новият институционализъм е друго направление, което Хаулет и Рамеш (Howlett and Ramesh, 1995) отнасят към макро-нивото на изследване на политиките.

Таблица 3. Нива за изследване на политиките

Аналитични единици	Примерни теории
Индивиди	Теория за публичен избор
Колективи	Класов анализ, групов анализ: плурализъм и корпоративизъм
Структури	Институционализъм, неоинституционализъм и етатизъм

(Изт. Howlett, M. and Ramesh, M., 1995, p.22)

Също както класическия („стария“), новият институционализъм търси отговор на въпроса как институциите се отразяват на качеството и резултатите на политиките. В същото време, той съдържа в себе си идеи произхождащи от изследването на микро-ниво – от теорията за рационалния избор, например. *Неоинституционалистките теории за политиката по-ефективно улавят социалните и интерактивните компоненти на политиката.* Те дават аналитично и концептуално предимство на макро- и мезонивото на структурите на обществото - правилата, ролите и материалните и социални структури, около които голяма част от обществото е организирано.

Предлаганият тук изследователски модел би трябвало да следва неоинституционалистката логика, според която неформалните институции – повтарящите се практики, ценностите, символите и идентификациите, имат значение за европейския процес (Vulmer, 1998). Подобен анализ е съсредоточен *повече върху поведението на участниците, отколкото върху формалните правила и политическите структури,* които очертават ролята им, но не я изпълват със съдържание (Tomova, 2012, 3).

Концепцията на новия институционализъм е на мода от средата на 80-те години. Това е вярно, както в континентална Европа, така и навсякъде другаде. Въпреки това, някои автори твърдят, че много от резултатите на проучванията в рамките на новия институционализъм само преоткриват политически аспекти, които вече са разкрити от континенталните европейски политолози (Hargutndegu, 2001).

Едно от най-утвърдените определения за институциите е на Дъглас Норт (North, 1990), според който институциите са правилата на играта в едно общество или наложените ограничения, които оформят човешките взаимодействия.

Официалните институции включват правни системи, административни структури и процедури, а неформалните институции включват съвместни практики, мрежи и норми. Норт твърди (North, 1990), че официалните институции могат да се променят по-бързо от

неформалните институции, които са вградени в обичаи, норми и традиции. С други думи, законодателството, регулацията и административните структури могат да бъдат променяни по-лесно, отколкото начинът, по който хората мислят и действат в ежедневието си.

В политическата наука водещите привърженици на новия институционализъм са Джеймс Марч и Йохан Олсън (March and Olsen, 1984, 1989). Те подчертават важната институционална роля в структурирането на политиката: „социалните, политическите и икономически институции са станали по-големи, значително по-сложни и на пръв поглед по-важни за колективния живот” (March and Olsen, 1984, 734). Институциите не са единствените детерминанти на политически резултати, но те все пак имат важна роля в оформянето и насочването на посоката на политическия конфликт, за определяне на предпочитания, ресурси и власт, които актьорите притежават. Новият институционализъм настоява за по-автономна роля на политическите институции (Jordan and O’Riordan, 1997, 9).

„Новият” институционализъм е следствие, но се различава от „стария”, който достига своя апогей през 40-те и 50-те години. По-ранната загриженост за институциите се състои до голяма степен в описателни и нормативни проучвания на правни и политически структури: съдилища, парламент, законодателната власт, страни и официалните институции на правителствата и така нататък. Но това са относително „статични” анализи, заклеени от бихейвиористите от 60-те години, които са предвидили много по-богати изследвания на убежденията, предпочитанията и поведението на индивидите, групите за натиск и правителствата. **Институциите кодират разпределение на ресурсите и политическата власт, те са хранилища на установените практики.** Институциите предоставят легитимност на някои модели на мислене и действие, спомагат за определяне на социалните предпочитания и избора, и насочват поведението в някои посоки (Jordan and O’Riordan, 1997, 10).

Проучванията принадлежащи към „стария” институционализъм на Удроу Уилсън за йерархичната система на изпълнение на централните политически решения и анализът на Макс Вебер на рационализацията на държавата, водят до господстване на теориите за бюрократизация, както и на концепцията за рационална организация на промишленото производство, разработена от Анри Файол. Тези влиятелни произведения имат различно въздействие в Европа и Северна Америка. Докато европейските учени продължават да се концентрира върху институциите и по-специално върху обществените институции, по-голямата част от американските политолози са избрали алтернативен начин на анализ на политиката - модел на рационалния избор, бихейвиоризма и др. Тяхното „преоткриване” на институциите се случват едва в края на 70-те години въз основа на произведенията на Марч и Олсън (March and Olsen, 1984, 734-749).

Новият институционализъм трябва да се разглежда като опит да се свържат два много различни вида анализ, всеки от които се отнася до институциите по доста специфичен начин. Първият е бихейвиористкият рационален актьор, който доминира основните политически науки, икономиката и теориите за обществен избор през последните три десетилетия. С оглед на това, човешкото поведение е описвано като резултат от рационални изчисления, предназначени да допълнят самостоятелно интересите. Ценности като предпочитанията на физическите лица, властта и ресурсите, които те притежават, се третират като екзогенни „дадености”.

Рационалните действия в крайна сметка следва да доведат до рационални, ефикасни и функционални резултати. Но те по-рядко се питат откъде индивидуалните предпочитания произхождат или пък, има ли механизъм за обратна връзка между интереси и институции. От функционалистката перспектива структурните институции се

разглеждат като независими променливи в живота на обществото (Jordan and O'Riordan, 1997, 12).

Неоинституционализмът навлиза най-мощно в европейските изследвания през 90-те години неслучайно. Тогава започва политическото изграждане на ЕС, което колкото и да наподобява и да се стреми към модела на съществуващите представителни демокрации, минава през новите форми на политическо управление и колективно действие. **Трите едновременно спореци и допълващи се направления – рационалният избор, конструктивизмът и историческият институционализъм**, се използват за обяснение на новопоявяващите се европейски институции и политики, във връзка с изследователски проблеми, които не могат да бъдат решени чрез влиятелните дотогава интерговерментализъм и неофункционализъм. Неоинституционализмът става особено влиятелен в анализа на европейската Комитология, където практиките са по-важни от формалните институции, както и в анализите на разширяването.

В основополагащата си статия Хол и Тейлър (P. Hall and R. Taylor 1996, стр. 469-496) изглежда са установили задоволително тройно разделение на различните институционалистски тенденции. Според П. Хол и Р. Тейлър новият институционализъм се състои от три направления. Първото е т. нар. тенденция на рационалния избор, която се вижда добре от произведенията на Гари Маркс (Marks, 1992, 191-224). За новия институционализъм на рационален избор *физически лица следват класическия модел на рационалността*. Въпреки това, хората трябва да се справят със структури на институциите, олицетворяващи правилата, наложени от държавата. Вторият тип е историческият институционализъм (Steinmo, Thelen, Longstreth 1992, стр. 2-24; Pierson 1996, стр. 123-63), чиито подход създава *механизъм за зависимостта като принцип*. Това означава, че ориентацията на политиката се обуславя от предишни решения на актьорите и институции. Въпросът за промяната в политиките и инструментите е решен чрез понятието за „критични моменти“, което обяснява промените, разбира се, въпреки институционалната инерция. Третият тип е социологическият нов институционализъм, който има своите корени в *организационната социология* на Марч и Олсен. Тъй като е „културен подход“ на историческия нов институционализъм, социологическият институционализъм подчертава интерактивните връзки между институции и актьори. В навечерието на познавателния завой понятията за социално учене и социализация обясняват как структурата формира индивидуалните поведения (Hargutndeguy, 2001).

Според Телен и Стейнмо (Thelen and Steinmo, 1992, 14) институционалните подходи често по-добре обясняват това, което не е възможно в даден институционален контекст от това, което е. Това, което липсва е ***по-ясно теоретизиране относно взаимното влияние на институционалните ограничения и политическите стратегии и в по-широк план, за взаимодействието на идеи, интереси и институции***. Това е може би, защото институциите по-често се разглеждат като относително постоянни и предсказуеми характеристики на политическия живот, а не като цели за политически натиск и промяна (Olsen, 2002).

Краснер е предложил модел на „белязано равновесие“, който заявява, че институциите са характеризират с дълги периоди на стабилност, както и много по-кратки периоди на криза, които носят институционална промяна. Краснер предполага, че институционалната промяна е задвижвана от периодични промени във външната среда.

Някои от най-интересните модели на институционална промяна се фокусират върху взаимодействието на идеи, аргументи и дебати в институционалната среда. Работата на Сабатие за „Застъпнически коалиции“ и учене в областта на политиката, например, е изричен опит да се получи подробно описание на целия политически процес. Сабатие разглежда по-широките и постепенни промени в политиките, които могат да бъдат разпознавани, само когато анализаторът разглежда политически взаимодействия на по-

дълги периоди от време - десетилетия, а не година - в сравнение с конвенционалните проучвания. Подобно на привържениците на мрежовия анализ, Сабатие счита, че анализаторът не трябва да започва със статутите, а с политическите проблеми или сектора, а след това да се пристъпи към разглеждането на участниците, разположени около него, в рамките на това, което той нарича „политическа подсистема”, т.е. „взаимодействието на участници от различни институции, които следват и се стремят да оказват влияние върху правителствени решения в областта на политиката” (Jenkins-Smith and Sabatier, 1994, 178). Те могат да дойдат от публичния и частния сектор, от всички нива в правителството и от редиците на „политиците” и „имплементаторите”.

В рамките на различните подсистеми на политиката Сабатие вижда наличието на малък брой конкурентни „застъпнически коалиции”, които се състоят от участници от различни обществени и частни институции на всички нива на публичното управление, които споделят набор от основни убеждения (политически цели плюс причинно-следствени и други възприятия) и които се опитват да манипулират правилата, бюджетите и персонала на държавните институции за постигане на тези цели с течение на времето (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 5).

Политиките се разглеждат като вярвания и на всички участници се гледа като на работещи в идеологическа рамка. Следващ Хекло (Heclo, 1974), Сабатие твърди, че промяна в политиката се задвижва, както от взаимодействие и постепенно учене в рамките на малки групи от специалисти, които са нетърпеливи да разработят по-успешни начини за справяне с проблемите, така и че, политиките могат „да се преместят” леко в отговор на относително стабилни фактори (естеството на проблема, разпределение на ресурсите), но повече фундаментално след динамични събития, като например промени в световната икономика, налагането на политики от международни организации като ЕС и непредвидени въздействия от други области на политиката.

Докато моделът на Сабатие е полезен коректив на по-традиционните институционални изследвания, Хол (Hall, 1986; 1993) дава интересен анализ на средносрочен преход от кейнсиански към монетаристки свят през 70-те и 80-те години. Хол показва, че във всеки един момент може да има господстващ оглед на това какви трябва да бъдат подходите и новите решения от запаса на алтернативи. Според Хол (1993, 290) политиките се променят с течение на времето в резултат на ученето, политическия дискурс и повтарящ се процес на проба-грешка.

Всъщност, *по-радикалните идеи не могат дори да бъдат формулирани заради страх от отхвърляне или провал*. Има силни връзки с литературата за мрежата, защото парадигмата ще бъде по-силна и по-устойчива на атака, когато е налице една сплотена общност (Jordan and O’Riordan, 1997, 23). Независимо от тези важни разлики, трите нови видове институционализъм имат едни и същи независими променливи: идеи, интереси и институции, които представляват „теоретичното ядро” .

4. 1. Институционализмът на рационалния избор

Институционализмът на рационалния избор (логика на стратегическото договаряне) обобщава, че актьорите имат набор от фиксирани предпочитания и вкусове и се държат така, че да се максимизират тези предпочитанията чрез използване на стратегически изчисления. Изчислението се влияе от очакванията за това как другите е вероятно да се държат и да определят политическите резултати. *Актьорите създават институции, за да постигнат своите предпочитания*.

Рационалистките перспективи започват от твърдото предположение, че политическите актьори са *мотивирани само от егоистични лични интереси*. Рационалистките походи, обаче, не се опитват да обяснят тези интереси и предпочитания, а вместо това разчитат на общи предположения за тях. С други думи, те възприемат

интересите и предпочитанията като екзогенно дадени и предполагат, че те ще останат стабилни с течение на времето. Тази позиция се основава изцяло на *методическия индивидуализъм*, който предполага, че по принцип социалните явления могат да бъдат обяснение чрез физическите лица и техните интереси и действия (Paster, 2005).

Една от обяснителните теории стъпваща на съчетанието между институционализъм и теория на игрите, е центрираният върху актьора институционализъм. Предоставя се рамка, която анализира политическите процеси като резултат от взаимодействието на политически актьори, но като се има предвид системата от институции (Scharpf, 1999). Разбира се, в теоретичен план, предметът на настоящата статия – политиките, подлежащи на координиране - може да бъде анализирана като игра на националните правителства, като се включат и други местни участници и се приеме, че процесът е ръководен от ЕК (Paster, 2005).

В този смисъл, Шарпф (Scharpf, 2001) разграничава четири идеални типа режими на европейската политика на вземане на решение:

(I) **взаимно приспособяване** на политиките на държавите-членки в резултат на конкуренция (некооперативна игра);

(II) **междуправителствени преговори**, въз основа на необходимостта от единодушно съгласие сред държавите-членки;

(III) **йерархично** - чрез едностранно решение от страна на ЕС, без участие на държавите;

(IV) **съвместно вземане на решения** от наднационални и междуправителствени участници (Scharpf 2001b).

Прилагането на типология към политиките, подлежащи на координация и ОМК показва, че той се състои от комбинация от взаимно приспособяване и междуправителствени преговори (Scharpf 2001a). Процедурите на установяване на общите политически насоки и наблюдение, сравнителен анализ и партньорски преглед на националните политически предпочитания могат да бъдат описани като междуправителствени по своята природата.

Въздействието на ОМК на националните политически решения преди всичко ще зависи от това дали политическите предпочитания на националните правителства са в съответствие с предпочитанията, залегнали в политиката на европейско равнище или не: „очакваните ползи от ОМК зависят до голяма степен от желанието на тези национални актьори, които в действителност имат контрола над политическия избор, да участват в европейска координация” (Scharpf 2002, 654). Това означава, че *от рационалистична гледна точка, се очаква ОМК да доведе до само умерени – технократски форми на промяна в политиката*, тъй като рационалистката гледна точка предполага, че предпочитанията са резултат от личен интерес и са по принцип стабилни. Тези слаби форми на учене в областта на политиката включват подобряване на политическите инструменти, ако те се считат за неефективни.

Рационалистският подход (в най-смекчения му вид – центрираният върху актьора институционализъм) намира условията за ефективността на доброволно координиране на политиката чрез ОМК предимно в интензивността на предпочитанията за сближаване сред държавите-членки. Ако има ангажираност сред националните правителства към конкретна обща цел и липсват силни вето-позиции, изучаването на политики чрез мониторинг, партньорски преглед и обмен на информация може да доведе до инструментални форми на учене в областта на политиката. От друга страна, ако тези условия липсват, ОМК следва да се очаква да остане „празна” процедура, тъй като ефективната координация на политиките не е възможна без съдействието на местните политици (Paster, 2005).

4.2. Исторически институционализъм

Историческият институционализъм се основава на предположението, че *исторически конструиран набор от институционални ограничения и възможности засяга поведението на политическите актьори и групите по интереси в политическия процес* (Hacker, 2004; Thelen, 2003, 2004). В контраст със социологическия и рационалния избор, историческият институционализъм се фокусира върху асиметричните властови отношения, както и въздействието на дългосрочни институционални наследства по отношение на политиката (Hall and Taylor, 1996). До неотдавна историческият институционализъм не обръща особено внимание на институционалната промяна. Това е особено вярно за анализа на цялостната политика в тази област, където концепцията за зависимостта от пътя е формирала голяма част от историческите изследванията (Pierson, 1994).

В първоначалния си вид (Hall 1986; Thelen и Steinmo 1992) историческият институционализъм обхваща основните идеи и на рационалистите, и на конструктивизма. Това, което прави историческият институционализъм отличителен, обаче е неговият *акцент върху ефектите на институциите за политиката с течение на времето*. В може би най-развитото представяне на този начин на мислене, Питърсън (1999) твърди, че политическите институции са характеризират с това, че създават стимули за участниците да се придържат и да не изоставят съществуващите институции, като само се адаптират постепенно в отговор на променящите се обстоятелства.

През последните години, обаче, учени принадлежащи условно към историческия институционализъм започват да предлагат цялостни теоретични схеми за това как институциите се променят с течение на времето (Hacker, 2004; Thelen, 2003, 2004). Телен (Thelen, 2003) не отхвърля концепциите за критични моменти и зависимостта от пътя, а по-скоро убедително твърди, че *повечето форми на институционална промяна идват отвъд такива критични моменти и че в много отношения, ендогенните механизми за промяна са по-влиятелни от екзогенните*. Това означава, че за да се разбере как политиката се променя по-добре, социалните учени трябва да обърнат по-голямо внимание на промяната, настъпила по време на дълги епизоди на относителна политическа стабилност.

Телен определя два основни механизма на промяна: *наслояване и конверсия*. От една страна, наслояването включва „присаждане на нови елементи върху иначе стабилна институционална рамка. Такива изменения могат да променят цялостната траектория на развитие на институцията” (Thelen, 2004, 35). Интеграцията на частните спестовни сметки в *традиционната разходно-покривна (pay-as-you-go) пенсионна система* е класически пример на наслояване в областта на социалната политика (Thelen, 2003, 277). От друга страна, е приемането на нови цели или внасянето на нови участници, които променят институционалната роля или основните цели на една институция.

Хакер твърди, че в допълнение към наслояването и конверсията има и друг важен механизъм на промяната, който може постепенно да трансформира съществуващите институционални договорености - промяна на социално-икономическите условия. Според него новите икономически и социални тенденции могат да направят съществуващите институции все по-малко адекватни при липсата на значителни законодателни реформи, предназначени да ги адаптират към тези променящи се условия (Hacker, 2004).

Изследването на сравнителната политическа икономия на напредналите индустриални страни през последните години до голяма степен е доминирано именно от тази рамка за анализ - историческият институционализъм, който разяснява институционалните структури и практиките на националните политически икономики според логиката на историческите зависимости и развитие (Thelen, 1999). Въпреки че тази

аналитична рамка е дала големи прозрения в историческите закономерности и зависимости от пътя, тя е направила много по-добро разясняване на институционална приемственост или описването на институционалната еволюция, отколкото разясняването на институционалната промяна (Schmidt, 2008, 2).

Историческият институционализъм се обръща и към рационалния избор, който предполага рационални актьори, преследващи своите стратегически интереси чрез логиката на подход, основан на изчисляване. Въпреки че рационалният институционализъм предлага вникване в стратегическите решения на агентите, този подход не може да обясни новите избори или променящите се предпочитания, особено в случаите, когато те не се вписват в предварително съществуващия набор от предпочитания (Schmidt, 2008, 1). От друга страна, въпреки че социологическият институционализъм може да отговори на това как се формират предпочитанията (или убежденията), често има трудности с избора, който не може да бъде направен при стабилни макро-културните норми и рамки.

Историческият институционализъм се фокусира върху институциите, разбирани като *узаконени практики* (Hall and Taylor, 1996; Thelen, 1999; Hall and Thelen, 2006). Институциите се концептуализират като структури, които са външни за политическите и икономическите субекти и ги ограничават чрез историческите маршрути, които оформят техните действия.

Историческият институционализъм има два основни проблема по отношение на обяснението на промяната: *той определя институциите като склонни да бъдат прекалено „лепки“ и твърди, както и че липсват канали за поява на агенти на промяната*. Институционалните промени най-вече просто се случват и се дължат на външни събития или външни шокове.

Хол и Телен (Hall and Thelen, 2006) предлагат по-ясна теоретична представа за това как рационалистският и историческият подход могат да се сглобят по такъв начин, че да се обяснят дейностите на публичното управление. Тук институциите са определени в класически исторически план като *узаконени практики с правила*, независимо дали са подкрепени от санкции, наложени със закон или формални организации, или разчитат на взаимно наблюдение и възприемане на общи интереси. Промяната в политиките на национално ниво е трудна и институциите са стабилни не само по исторически причини и зависимост от пътя, но и поради рационалисткия подход. *Но промяната все пак се случва, защото тези институции са обект на рационалистки стратегически действия от икономическите субекти, които ги използват като ресурси, за да постигнат целите си и винаги изпробват границите на своите правомощия, сондират намеренията на другите, базирайки се на своите решения върху възприеманите интереси*.

Институционалният анализ е критикуван за недостатъчното разбиране на промяната (Thelen and Steinmo, 1992; Scott, 2002; Lieberman, 2002). Заради това, историческият институционализъм е уязвим за критики от много гледни точки. Съвсем очевидно е, че има проблеми при разясняването на сериозни промени на национално ниво с аналитичната рамка, в която акцентът е върху зависимостта от миналото.

4. 3. Социологически институционализъм

Социологическият институционализъм (логиката на социалната целесъобразност) защитава идеята, че лицата са социализирани в институционални роли и че се включат в нормите, свързани с тези роли. *Рационалното действие е социално конструирано, което означава, че вместо да увеличават до максимум своето благосъстояние, лицата се опитват да изразят своята идентичност по социално подходящи начини*.

Институциите са създадени, за да се увеличи социалната легитимност на организациите или техните участници.

Социологическите теоретици дават най-широка дефиниция на институциите, според която целият обществен живот се състои от институции. Институциите, които включват, както *формални правила (рутинни процедури, конвенции) и неформални правила (убеждения, кодекси, ценности), така и повтаряемостта на човешкото поведение, резултат от ограничаване и разширяване на това „какво“ и „как“ участници трябва да мислят*. В такъв анализ терминът „институция“ има тенденция да се слива с една метафора на всички организирани области на човешката дейност. Повтаряемостта е наложена по два начина: първо, чрез социалния контрол, упражняван от правила и свързан с физическа принуда и на второ място, чрез конформизма, който се формира чрез социализацията на физическите лица в институционалната култура.

Социологическият институционализъм представлява *макро- гледната точка на произведенията на Хърбърт Саймън*. Според Марч и Олсън актьорите действат рационално в рамките на техния непосредствен контекст. Те се опитват да поддържат или подобряват позицията си по отношение на другите участници. Но участниците са в състояние да разработват стратегии само в рамките на когнитивните области, ограничени от институциите. В този смисъл, колективните предпочитания са ендеогенни и изискват да бъдат обяснени.

Конструктивизмът оспорва рационалистическите предположения. Счита се, че предпочитанията и интересите не са дадени, а са вярвания, които отразяват идентичността на индивида. Ето защо става важно да се разбере как интересите и идеите се развиват в процеса на социално строителство. Процесите на социализация, формирането на личността и интернализацията са в центъра на обяснителната рамка (Paster, 2005).

В действителност, ученето, както е определено първоначално от новите институционалисти на социологическата школа, изглежда относително пасивен интелектуален процес, чрез който участниците интегрират знания и практически опит (Bennett and Howlett, 1992, 275-294). Ролята на идеите се превръща в централен въпрос на анализа на политиката с възраждането на тенденцията на неоинституционализма (Radaelli 1995, 159-183; Rhodes, 2000, 345-363). Понятия като застъпнически коалиции или епистемологични общности водят до нови перспективи за разбирането на политическия процес (Hargutndeguy, 2001).

За Питър Хол парадигма е *„рамка на идеи и стандарти, които определят не само целите на политиката и вида на инструментите, които могат да бъдат използвани за постигането им, но също така и самото естество на проблемите, с които те са предназначени да се справят“* (Hall, 1993, 279). Свързани с конкретни икономически и политически условия, парадигмалните смени и по-ограничените промени в социалните и икономически допускания могат да помогнат за обяснение на естеството и цялостната посока на промяна на политиката (Beland, 2007, 23).

Традиционната концепция на социално учене не отчита постоянната борба между идеологическите модели и политическите разбирания, които карат политическите актьори да извличат различни поуки от по-рано приетите политики (Béland and Hacker, 2004; King and Hansen, 1999). Една по-рационална, по-политическа визия на социално учене е необходима, за да се хвърли нова светлина върху развитието (Beland, 2007). Отвъд социалното учене, повечето учени пишеци например за социална политика не са интегрирали анализа на политическите идеи като теоретична рамка.

Като изключение в изследването на политиката на пазара на труда Маргарет Уиър анализира начина, по който *„американските политически институции имат влияние върху набора от идеи, които са включени в националната политика за заетост“* (Weir, 1992). Според нея две основни функции на американската форма на държавно устройство

са свързани с политическите идеи. Първата е относителната отвореност на федералното правителство към нови идеи, а втората е ограничената способност на правителството да служи като място за производство на идеи за заетост. Тя също така разглежда специфичната роля на субектите и институциите, участващи в производството и разпространението на идеи.

Идеите имат важна роля при формирането на политиката, но те не представляват единственият възможен източник на промяната. Това е така, защото идеите могат да станат решаващ фактор само при определени институционални и политически условия. Следователно, не само липсата на подходящи ресурси, но и наличието на институционални и политически пречки могат да нарушават способността на политическите актьори да насърчават конкретни политически алтернативи.

Според политолога Марк Блит (Blyth, 2002) идейната страна на политиката има три основни форми. Първо, идеите служат като институционални планове, които да намалят неяснотите и да предоставят на политическите актьори модел за реформа. Второ, идеите могат да служат като „когнитивни ключалки”, които помагат за възпроизвеждане на съществуващите институции и политики с течение на времето. Трето - идеите представляват мощни идеологически оръжия, които „позволяват на агентите да оспорят съществуващите институционални механизми и модели на разпространение, които те утвърждават” (Blyth, 2002).

Защитниците на реформата трябва да използват стратегии за преодоляване на скептицизма на другите и да ги убедят в значението на реформата. С други думи, те трябва да създадат рамка, която променя колективното разбиране на, да кажем, социалната държава, тъй като това „оформя пътя” необходим, за да се приеме реформата (Cox, 2001, 475).

В развиващите се страни, където либералната традиция е слаба и идеологически уязвима, неолибералните политически идеи разпространявани от Световната банка и други международни организации в преобладаващия случай остават в рамката на икономическата необходимост. В страните от Латинска Америка, например, тази ситуация изостря социални и политически напрежения, които нео-либералните политики могат да създадат.

Има доказателства, че политическите идеи редовно пресичат националните граници чрез транснационални действия и обмен сред академичните среди, международните организации и мозъчните тръстове. Общи политически парадигми като неолиберализма и политически алтернативи като „нулева толерантност”, до голяма степен са *подпомогнати от международни организации като Международния валутен фонд и Световната банка* (Chwieroth, 2007; Merrien, 2001).

Същевременно не бива да се стига до крайни обяснителни модели, стъпващи на идеите и напоследък – на дискурса. Въпреки че някои постмодернисти и някои социални конструктивисти биха казали, че *„реалността е дискурсивно конструирана”, това не означава, че анализът трябва да бъде ограничен до дискурс.* Нито пък означава, че човек трябва да обърне дискурса като „обект” чрез дисекция на текстове и разграждане на речи. Освен това, дискурсът винаги се намира в по-широки институционални контексти на институции и култура. *Интересите също са от много голямо значение, както и материалните условия и икономическите променливи.*

Литературата за трансфера на политики, дифузията и сближаването, както и за уроците от миналото (lesson drawing) и ученето често смесва понятията. Обща тема сред изследванията в тази област е загрижеността за това *как политиките, административните договорености, институциите и идеите в една политическа среда (в миналото или настоящето) се използват в разработването на политиките,*

административните договорености, институции и идеи в друга политическа среда (Dolowitz and Marsh, 2000, 5).

Могат да бъдат разграничени два основни подхода в научните изследвания - конвергенция и трансфер. Първите акцентират върху макро- фактори като социалните структури, култура, институции, социално-икономически условия, влияещи на разпространението и приемането на идеи, програми и инструменти. Тези изследвания се занимават повече с причините и последствията от прехвърлянията и тяхното изпълнение. Към първия вид могат да се причислят социологията на разпространението на административни иновации, новият социологически институционализъм, проучванията за сближаване на европейските форми на публично действие, изследванията, вдъхновени от работите на Пиер Бурдийо и др.

Вторият тип изследвания се фокусират върху взаимодействието между участниците в трансферите. Идеята за трансфера на политики е разработена в САЩ през 1960 г. и 1970, за да обясни разпространението на иновациите - административни или политически, в местното самоуправление.

Внесените решения, обаче, никога не се възпроизвеждат по идентичен начин - винаги първоначалният е различен. Прехвърлените решения трябва да бъдат адаптирани, за да се запазят външните отношения, които са от основно значение за оцеляването на организацията вносител. Те трябва също така да се коригират, за да се вземат предвид вътрешните властови отношения. Ето защо трансферите винаги включват елемент на нарушаване и адаптация.

Изследванията в тази област са идентифицирали *няколко механизма на европеизация, вариращи от директни, принудителни влияния в случаите на положителна интеграция, където задължителната регламентация на ЕС съществува, до много косвени влияния (учене), наблюдавани, например, в случаи на адаптация, където ЕС осигурява само легитимни политически решения.* Европеизацията може да се разглежда като специфична форма на политически трансфер. Концепцията за трансфера би могла да помогне на изследователите да класифицират европеизационните процеси в съответствие с ролята на ЕС и местните участници. Като цяло, концепцията е полезна за анализ на вземане на решения в ЕС, защото на много нива в структурата се насърчават различни видове трансфер на политиката, като в същото време се намалява капацитета на националните политики да влияят върху рамката на собствените си програми.

Подобно на Доловитц и Марш, много автори подчертават **идеята за знанията** (трансфер на знания). Въпреки че концепцията за трансфер на политиката се занимава предимно с процесите, които водят до прехвърляне на конкретни политики, тя също така признава, че използването на конкретни идеи или програми извън тяхната политическа среда на произход зависи от познаването на политическите практики и институции, свързани с тях. Така **трансферът включва прехвърляне на административни и институционални знания, но не задължително и прехвърляне на политическите стилове и структури.** Следователно, могат да се разграничат два основни вида трансфери: смекчени трансфери, които водят до значителни сходства на централните идеи, концепции и нагласи между две политики, и твърди трансфери (копиране), включващи съществени елементи за специфичните програми и прилагането (Evans and Davies, 1999).

Въпреки че отделните участници играят централна роля в трансфера на политики, процесът на учене е основен вътрешно-организационен момент (виж също Evans and Davies, 1999). Евънс и Дейвис твърдят, че политическият трансфер би могъл да се осъществи между пет нива на политическа пространственост - **транснационално, международно, национално, регионално и местно**, като се разграничат най-малко 25 теоретично възможни пътища за пренос. Процесът на европейска интеграция вероятно улеснява трансфера на политики чрез промяна на структурата на правене на политика и

увеличаване на възможностите за трансфер. В същото време, трансферът може да улесни интеграционните процеси чрез създаване на нови структури на управление. ОМК е добър пример за двойна връзка между интеграция и трансфер на политиката. От тази гледна точка, *европеизацията може да се разглежда като специфичен път за прехвърляне на политически идеи и програми между европейско и национално равнище*. Това със сигурност е най-важният вид на прехвърляне, свързан с европейската интеграция.

Според основните теории за ученето в областта на политиката, актьорите могат освен да защитават своите интереси и да се учат от опита на другите. Ученето се концептуализира като промяна в познавателните и/или нормативните ориентации на ключови участници. Тази промяна в ориентацията е резултат от тълкуването на опита на другите. Желанието на ключовите участници да се учат е важен показател за действителното настъпване на учене в областта на политиката. Интерес за настоящото изследване е как процесите на учене и трансфер се случват в светлината на новите форми за управление в ЕС като ОМК и другите форми за координация на политики.

4.4. Неинституционалистски анализи на ЕС

Обяснението на промените в политиките на ЕС е истинско предизвикателство за всички теоретични рамки, тъй като се тества техният евристичен капацитет. През последните тридесет години няколко промени подкопават социално-икономическата система, създадена след края на Втората световна война: икономическата криза, укрепването на нео-либерализма, паралелните процеси на децентрализация и глобалната регионализация и т.н. Възходът на неоинституционалисткия анализ на ЕС не се развива в изолация, а отразява постепенно и широко повторното въвеждане на институциите в голяма част от теориите, като плурализъм, марксизъм и нео-реализъм.

Първо, това става в рамките на подхода на рационален избор за изследване на политиката, тъй като е разработен изначално от изследователи на американската политика. Въпреки че първоначално се формулира и прилага в контекста на американските политически институции, прозрението на институционализма на рационалния избор се разпространява и в международен план и бързо се налага за изследване в ЕС. В отговор на нарастващото значение на институционалните правила на ЕС, като например сътрудничеството и процедурите за съвместно вземане на решение, част от авторите твърдят, че чисто междуправителствените модели на ЕС за вземане на решения подценяват причинно-следственото значение на формалните правила на ЕС в оформянето на резултатите от политиката. В началото на прилагането на рационалния избор като теория към ЕС, Шарпф твърди (Scharpf, 1996), че неефективността и твърдостта на Общата селскостопанска политика (ОСП) и други политики на ЕС, се дължи не просто на междуправителственото сътрудничество, но също и на специфичните институционални правила, като единодушно вземане на решения. До средата на 90-те години, Джордж Тцебелис (Tsebelis, 1990), Джефри Гарет и много други опитват да моделират функционирането на институциите на ЕС, включително приемането, изпълнението и решаването на публичните политики на ЕС, прилагайки методите на рационалния избор.

От друга страна, *социологическият институционализъм и конструктивистките подходи в международните отношения определят институциите много по-широко, за да включат неформални норми и конвенции, както и неформални правила*. Те твърдят, че тези институции биха могли да „представяват“ актьорите, да оформят самоличността им, а оттам и техните предпочитания по начин, който рационалният избор не може да улови (Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M., 2005).

Както рационалния избор, конструктивизмът не е по същество теория на европейската интеграция, а по-широка „мета-теоретична ориентация“ с последици за проучване на ЕС. Както обяснява Рийс (Risse, 2001, 161) може би най-полезно е да се

опише конструктивизма въз основа на социална онтология, в която се настоява, че другите хора не съществуват независимо от тяхната социална среда и нейното колективно общосистемно значение („култура” в широк смисъл). Това е в контраст с методологическия индивидуализъм на рационалния избор, според който елементарна единица на социалния живот е индивидуалното човешко действие (Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M., 2005).

Историческият институционализъм заема позиция между тези два лагера, с акцент върху ефектите на институциите в течение на времето, особено по начина, по който даден набор от институции, след като те вече са установени, може да повлияе или да ограничи поведението на актьорите. През последните години идеите за това как институциите могат да оформят поведението на рационалните актьори с течение на времето чрез институционално заключване и процес на зависимост от пътя са били прилагани все повече за развитието на ЕС. Пиърсън (1996) изследва зависимостта от пътя в ЕС, като се стреми да разбере европейската интеграция като процес, който се развива с течение на времето.

Сериозен недостатък на рационалисткото обяснение на ОМК и другите форми на координация е, че то може да обясни слаби промени в инструментите, но има трудности при разясняването на *парадигмални промени в политиката*, т.е. промени в основните идеи и цели на политиките, тъй като промените са трудни за разбиране, ако ориентацията за тях са материалните интереси на политическите актьори. Формирането на политическите предпочитания се основава на споделени знания от актьорите за проблемите и възможните решения в областта на политиката. Въздействието за убеждаване на предпочитанията на актьорите и вярванията по принцип не се вземат предвид от рационалистичната теория (Paster, 2005).

До известна степен разграничението между промяна в актьорите и промяна в предпочитанията е произволно, тъй като формирането на нови коалиции обикновено е продукт на сближаване на индивидуалните предпочитания. ЕК има значение чрез мобилизиране на неорганизираните преди участници, както и чрез формиране на нови коалиции в националните мрежи на политиката. Европейските фондове представляват възможност за досега маргинализирани участници да получат финансова подкрепа за проекти от особен интерес за тях, както и да увеличи изявеността си в областта на регионалната политика като цяло (Kohler-Koh 1996).

ОМК се основава на *доброволна координация на националните политики*. Страните се споразумяват за общи политически цели (насоки) и политически показатели и за това да оценяват националните политически програми и политически резултати в експертни комисии. Координацията не включва никакви обвързващи споразумения или „твърди” санкции, като финансови глоби. Освен това, е добре да се направи разграничение между двата вида промяна в политиката, парадигмална (конструктивизма) и непарадигмална (рационализма). ***Рационалистките подходи са най-подходящи, за да се обяснят ограничени, инструментални форми на корекции на политиката, а конструктивистката рамка по-добре обяснява промените в политиката на по-фундаментално (парадигмално) ниво.*** Тези промени включват основно преориентиране не само на политическите предпочитания, но също така и на нормативните и когнитивни политически идеи, които са в основата на тези предпочитания. Този подход е най-ценен за анализа на ОМК, където се изисква фундаментална преориентация на националните политически парадигми, като например на преминаване от защита на заетостта към дерегулация на системите за заетост, а не само инструментални корекции.

Оскъдните емпирични изследвания за вътрешното (в страните-членки) въздействие на ОМК и другите форми на координация досега показват, че има идейно въздействие, но само върху една малка група от участници, предимно държавни служители (Jacobsson,

2004, 366) и че не влияе значително на националните публични дискурси (Rhodes, 2005, 508). Комбинацията от рационалистски и конструктивистки подходи пък показва, че ОМК има само ограничен потенциал да доведе до промяна на парадигмата.

Въпреки това, комбинацията от двата подхода ни помага да разберем при какви условия ОМК може да доведе до парадигмални убеждения и промяна в политиката (Paster, 2005). Различните обяснителни подходи трябва да бъдат разгледани по отношение на способността им да обясняват процесите и резултатите от координацията на политиките чрез ОМК. Все по-голям брой учени твърдят, че институциите на ЕС определят не само поведението, но и предпочитанията на физическите лица и правителствата на държавите-членки.

Теоретичната пропаст, разделяща рационалисти и конструктивисти, изглежда се свива значително, а европейските учени са безспорно на пътя за евентуално съчетаване на двата теоретични подхода. Някои учени (напр. Checkel 2003) представят рамка за насърчаване на интеграцията или поне на плодотворния диалог между рационалисти и конструктивисти. Рационализмът и конструктивизмът не са безнадеждно несъизмерими и могат да се включат взаимно чрез „четири различни режима на теоретичен разговор”, а именно:

- **Конкурентно тестване**, в което конкурентните теории са изправени една срещу друга в обясняването на едно събитие или група от събития;
- **„Застъпен подход на прилагане”**, в който се счита, че всяка теория обяснява някои под-аспекти на емпиричната реалност, така че максимизираното и стратегическото договаряне да получат внимание при определени обстоятелства, а социализацията и колективното образуване на предпочитанията - в други;
- **„Включване”**, при което едната теория твърди, че включва другата, така че, например, рационалният избор се превръща в подгрупа на човешкото поведение и в крайна сметка е обяснимо от гледна точка на социалното изграждането на модерна рационалност (Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M., 2005).
- **Последователен подход**, при който една теория може да обясни конкретна стъпка в поредица от действия (например конструктивизма за обяснение на националните предпочитания), докато другата теория най-добре може да обясни последващото развитие (например рационалистко обяснение на последващо договаряне между участниците).

Именно последното схващане е възприето в настоящата статия, като е допълнено и с характерния, най-вече за историческия институционализъм, сравнителен подход. Сравнителният подход към изучаването на ЕС не е заменил проучванията на международните отношения за регионалната интеграция, а съществува редом с тях. Тези подходи съществуват съвместно и с третия, за който стана дума и обикновено се означава като „управленски подход” и счита ЕС за нова система за „управление без правителство” (governance without government). Управленският подход не е една-единствена теория за ЕС или на европейската интеграция, а по-скоро струпване на свързаните теории, подчертаващи общи теми.

5. От „твърди” общоевропейски политики към координация и учене – оформяне на модела на изследването

Специфичният разрез на проблема за промяна на политиката след 80-те години на миналия век е свързан с появата на Европейския съюз. *Европа, в чистия смисъл на думата, е производство на публични политики*, тъй като там поне до края на ХХ в. липсва политическото равнище, което съществува и действа в националните държави. Осъществява се специфична конвергенция между европейската и националните политики. Европа *„напоява” националните системи с публични политики*, съобразявайки се с две

норми: свободния пазар, малко или повече омокотен от социалната политика, и субсидиарността.

Включването в Европейския съюз, поне за страните, които предприемат тази стъпка след началото на европейското обединяване и унификация, преминава през няколко етапа. Първият е свързан с допускането в националните общности на политиката на специфични международни актьори, свързани с европейското политическо пространство. Вторият – с европеизацията на националните публични политики. И накрая третият – с включването в политическата система на ЕС. Тези три етапа протичат едновременно и могат само теоретично да бъдат разграничени и отделени. При всеки един от тях в националната публична политика на съответната страна-кандидатка, целта „европейска интеграция” стои високо в йерархията на целите (Брайкова, 2003, 61).

Координацията се отнася до тези области на политиката, в които националните правителства са ключови участници. На практика тези обстоятелства се прилагат в такива области като външната политика, полицейското сътрудничество и целия спектър на политиките, обхванати от това, което е известно като ОМК. В тези области споразуменията приемат две форми: политически декларации или „актове с незадължителна юридическа сила”. Мекият закон се отнася до правилата на поведение, които не са законови, но все пак имат правна възможност в това, че те направляват поведението на институциите, държавите-членки и други участници в политиката. Без правните актове, на които стъпват позитивната и негативната интеграция, ОМК се използва в политиките, които подлежат на координация и ученето е обяснение за потенциалната европеизация:

Таблица 4. Европеизация и политики

Вид политики	Области на политиките	Обяснение „по подразбиране” на европеизацията
Позитивна интеграция	Околна среда, социална политика, ИПС, обща селскостопанска политика	Добро съответствие
Негативна интеграция	Вътрешен пазар на стоки и услуги, комунални услуги (напр. телекомуникации, електричество), корпоративно управление	Регулаторна конкуренция
Координация	ОМК (напр. заетост, соц. включване, пенсии, предприемаческа политика, убежища)	Учене

Изт. **Bulmer and Radaelli, Bulmer, 2004, 8**

От друга страна, обменът на практики в областта на политиката може да доведе до **взаимно обогатяване на идеи и учене**. Ето защо, тази форма на политика се отнася до сближаване на идеите. Липсата на наднационалните правомощия в тези области на политиката обяснява хоризонталния модел на европеизация. Европеизацията на публичната политика може да приема различни форми. По принцип, може да попада върху всички основни елементи на политическия процес, като например актьори, ресурси и инструменти на политиката. Освен това, **европеизацията може да се отрази на стила на политиката, например, чрез което я прави повече или по-малко конфликтна, корпоративна или плуралистична, или повече или по-малко регулативна.**

Координацията става в тези области на политиката, в които самият ЕС е слаб, като по този начин силно ограничава възможностите за принуда. Политика се извършва чрез

междуправителствени преговори или свободни обмени. Цял набор от области на политиката е покрит с термина координация, включително скорошните развития в рамките на ОМК, икономическата политика, политиката по заетостта, социалното включване, научноизследователската и развойна дейност и др.:

Таблица 5. Политики и механизмите на европеизация

Модел на управление	Вид политики	Аналитично ядро	Основен механизъм
Преговори	Всяка от по-долу посочените	Формиране на политиките на ЕС	Вертикален (качване)
Йерархия	Позитивна интеграция	Правила коригиращи пазара: шаблони на политиките на ЕС	Вертикален (сваляне)
Йерархия	Негативна интеграция	Правила за създаване на пазара: липса на шаблони	Хоризонтален
Улеснена координация	Координация	Меко право, ОМК, обмяна на политики	Хоризонтален

Изт. **Bulmer and Radaelli, Bulmer, 2004, 16**

Със сигурност трябва да се вземе на сериозно идеята, че **ОМК е нов начин на публично управление**, следователно не се прилага същата аналитична рамка като тази, използвана за класическия европейски метод на интеграция. ОМК създава интерактивни движения напред и назад между национално и европейско равнище.

Ето защо **вглъбяването в една хомогенна методологическа рамка кара някои изследователи да изгубят по-голямата картина, тъй като тя е само една гледна точка, независимо дали е въз основа на поведение, основано на интереси, зависимост от исторически път или социални структури на действие**. Емпиричните работи по промяна на политиката имат тенденция да избягват този проблем, като вземат предвид много различни фактори, което пък често е затруднено от липсата на теоретични обобщения (Schmidt and Radaelli, 2004).

Също толкова проблематично е, че нито теоретиците, нито емпириците са склонни да обяснят големите промени в политиката – емпириците, защото във всеки случай те са част от сложна реалност, в която всичко е потенциално значимо и нищо наистина не обяснява промяната, а теоретиците, защото техните методически инструменти са в рамките само на един от трите основни клона на новия институционализъм и са по-добри в обясняването на приемствеността, а не на промяната.

На база на всичко това, **моделът за изследване на европейската политика, които подлежат на координация, оформен на основание на подробния анализ и синтез на съществуващите теории и подходи в няколко основни направления, е достатъчно гъвкав и широк, за да улови, както различните видове промени, така и различните нива, на които тези промени се случват**. За целта се стъпва на методологията на новия институционализъм като най-всеобхватна обяснителна рамка. Същевременно **няма как да се слезе само до едно от трите направления в неоинституционализма**.

Така възникването и развитието на съответната политика на ниво ЕС, е най-подходящо да бъдат разгледани най-вече през **призмата на коалициите и преобладаващия рационален анализ, но смекчен с някои когнитивни тълкувания** за произхода и развитието на коалициите, самото съдържание и потенциал за учене. Координацията и ОМК неизбежно следва да бъдат оценени на база на **теоретичните достижения на социологическия институционализъм**, а потенциалните промени и потенциалът за промени на ниво страни-членки могат да бъдат изследвани чрез едно от оръжията на историческия институционализъм – **сравнителния анализ**.

Опростеният графичен вид на така описания модел е изобразен на следващата графика:



Фигура 3. Модел на изследване

5.1. Анализ на възникването и еволюцията на съответната политика на ниво ЕС

Първата изследователска линия е логично да бъде посветена на *същността, възникването и развитието на съответната европейската политика*. Анализът следва логиката на коалициите като продукт на рационални актьори, но не пропуска хипотезата тези коалиции да са водени от кооперативни, а не само от корпоративни стратегии (разделение подробно развито от Танев, 2001, 2008). Така *институционализмът на рационалния избор е допълнен с теории, отчитащи и когнитивната страна на политиките, като например теорията за коалициите за застъпничество* (Sabatier, 1997). За разлика от преобладаващата част от изследванията, които оценяват и обясняват конкретната политики и ОМК към даден момент, следва да бъде възприет по-динамичен подход. По този начин *по-добре ще се отчетат фактори като ролята на Европейската комисия, значението на разширяванията на ЕС, промяната в структурата на доминиращата коалиция, значението на господстващата парадигма за политиката*.

Изследването на общността на политиката включва два съществени въпроса: за политическите актьори и за взаимодействието между тях. **Този подход променя напълно разбирането за общия интерес: от абстрактен, свързан с общата полза, той се превръща в конкретно „договарян“.** В това „договаряне“ участват различни частни интереси, получаващи достъп до властта чрез специфични механизми. Те чрез организациите, които ги представляват, влизат във взаимодействие зависещо от макрополитическото разпределение на властта и от ситуационната му проява (Брайкова, 2003, 28-9). Сходни с политическите мрежи са понятия като: *политически сектор, политическа сфера, под-система на публичната политика, организация на политическия проблем, общност на политиката, режим на публична политика*. Това са вариации на идеята, че публичната политика се формира в резултат от взаимодействието на различни системи от участници, в които отделните актьори са обвързани по повече или по-малко систематичен начин.

И в теорията за политическите мрежи се пренася научният дебат за значението на интересите и ценностите за конституиране на политическите общности. В конкретни общества, в конкретни сектори на политиката, както и в конкретни ситуации, в зависимост от сложното преплитане на институционалната традиция и случайни фактори, политическите мрежи са производни или на материалните фактори (*мрежи, основани на интересите*), или на културните променливи (*мрежи, основани на ценностите, идеите, знанията*). В теорията на политическите мрежи се прави значимото разграничение между основаните на интересите, от една страна, и основаните на знанията, от друга, общности на политиката.

В съвременната политика **именно основаните на знанията политически общности предизвикват промяната.** Основаните на интересите мрежи в много по-голяма степен обслужват статуквото в политиката и нейното възпроизводство. Последното, обаче, в никакъв случай не означава, че промяна не може да бъде предизвикана и от такава политическа мрежа. Това е възможно, когато в политиката влиза нов актьор, който благодарение на специфичен властови ресурс придобива влияние върху избора на политика.

Ето защо изглежда очевидно, че изследването на възникването и развитието на всяка европейска политика като общност на политиката с различни коалиции за застъпничество е подходяща и възможна. Рамката на коалициите за застъпничество предлага реалистична комбинация на интереси и основани на знанието подходи за политическа промяна. Самото съществуване на подобни дебати се очаква да подобри качеството на политиката. Сабатие иска ясно да се разграничи ученето, което се провежда в рамките на застъпническите коалиции от ученето, което се провежда през тях. (прил. 2)

Рамката за застъпничество вижда политическия процес и промяната в политиката като включваща конкуриращи се коалиции на политически действащи лица в рамките на подсистеми, медириани от политически брокери (**в тази роля най-често влиза Европейската комисия**). В рамките на тези системи, предпочитанията и позициите на актьорите не са продиктувани от организационна принадлежност: всяка една организация може добре да се раздели между враждуващи коалиции. Коалициите се формират около различни основни политически идеи и парадигми.

Изследването на Хърбърт Саймън за **ограничената рационалност** е знаково. В „Административно поведение“ Саймън полага основите на своята „теория на ограничената рационалност“, в която развива идеята, че човешкото поведение в организацията подлежи на ограничения, свързани с особеностите на човешкия ум, но също така и с характеристиките на организационна среда, в която то е поставено (Bezes, Pierru, 2009). Рамката на коалициите за застъпничество предполага, че коалициите се основават на политически актьори, които имат споделени ценности и предпочитания. В съответствие

с „ограничената рационалност“ се възприема способността на индивида да обработва и анализира информация като ограничена и че тя се филтрира от нормативни вярвания на актьорите (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, 131).

На базата на посоченото дотук могат да се идентифицират няколко изследователски въпроса, свързани с коалициите за застъпничество:

- Какви са **границите на подсистемата** и кои са актьорите, участващи в нея и какви са политическите убеждения на тези актьори?

- **Кои коалиции** могат да бъдат идентифицирани и **как те си взаимодействат** в подсистемата?

- Кои коалиции **влият на политиката** и какви са били техните **ресурси**?

- **Какви стратегии** коалициите използват, когато се опитват да включат своите вярвания в политиките?

- Политическите **убеждения на актьорите променили** ли са се, как и защо?

- Какви са **външните ефекти**, които са оказали влияние върху политическата подсистема?

Тъй като коалициите се основават на споделени ценности и се променят трудно, последиците от конфликтите на ценностите в политическата подсистема могат да бъдат значителни. Според Сабатие и Дженкинс-Смит нивото на конфликта в подсистемата отразява степента на несъвместимост на основните вярвания на конкуриращи се коалиции. След като политическата подсистема стане зряла, обаче, конфликтите на основните ценности стават сериозна пречка за конструктивен диалог и преговори. Сабатие използва концепцията за учене за определяне на положението, когато една коалиция е „убедена“ от аргументите на друга коалиция и са променени основни ценности (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, 123). С други думи, **коалициите научават нещо ново, което те трябва да приемат като вярно и което променя тяхната система от вярвания по отношение на възприятията за проблема или решението**. Тъй като основните ценности трудно се променят, промените в политиката рядко ще се случват в резултат на конструктивен диалог и обсъждане на данни. Промяната в политиката най-вероятно е причинена от външни събития или промени, които променят ограниченията или ресурсите на коалиционно ниво.

Подходите, при които произходът на европейските политики се търси само в коалиции между държавите, имат и някои недостатъци. В този смисъл, е неизбежно тези интерговернменталистски обяснения да се комбинират с някои неофункционалистки. **Особено що се отнася до ролята на ЕК като предприемач за появата и еволюцията на целите на политиката и институционалния модел на ОМК.**

В различните периоди в всяка европейска политика се оформя повече като състезателна подсистема или пък преобладава кооперативността. Състезателните политически подсистеми имат характеристики като: поляризираны вярвания и минимална координация; фрагментиран авторитет сред правителства или правителствени агенции, които са приведени в съответствие с една от конкурентните коалиции; широки възможности за размяна на интереси и влияние, където коалициите търсят надмощие над съперниците; политически дизайн с ясни победители и губещи, и малко компромиси (Weible and Sabatier, 2009, 197).

За разлика от тях, кооперативните подсистеми имат следните характеристики: те са с някакво ниво на конвергенция и крос-коалиционна координация; относително равнопоставен достъп до компетентния орган за вземане на решения; политически проекти, които подчертават доброволни решения. Така институциите играят основна роля в изграждането на доверие, добрата воля и взаимно разбиране на различните ценности. Консensusните институции са структурирани около комбинация от елементи, включително правила за комуникация лице-в-лице, открити правила за влизане в

справедливи преговори, решение въз основа на консенсус, както и съвместни процедури за установяване на фактите, като се интегрират учени при вземането на решения. Едно от възможните предимства на кооперативните политически подсистеми е въздействието им върху използването на науката. Чрез ограничаване на конфликта съвместната подсистема осигурява контекст, където науката е по-малко вероятно да се използва като политическо оръжие и където учени участват в съвместното установяване на фактите (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999).

Така изследването на възникването на съответната политика на европейско ниво и промените в институционалните процедури е подходящия първоначален изследователски подход. Проследяват се периоди в развитието на съответната европейска политика и се търсят парадигмални и процедурни промени¹.

5.2. Анализ и съпоставка съдържанието и процеса на ниво ЕС с теориите за учене (социологически институционализъм)

Втората линия на изследване следва да обхване самата ефективност на процедурите на европейско равнище. Въпросът за ефективността на ОМК и другите форми на координация е централен за повечето изследвания на различните области, където те се използват. В много от трудовете, обаче, анализът тръгва или без да се формулира разбиране за ефективност, или тя се оценява чрез степента на сближаване на държавите. Самото сближаване също се търси двуюко 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 или показатели и т.н.

Подобна „разтегливост“ на методологическия подход води до твърде крайни и диаметрално противоположни оценки на 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). **Би следвало да се оценява и на двете нива.**

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* и това ще бъде предмет на тази трета глава. Тук ефективността на координацията 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 непременно 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 (Mosher and Trubek, 2003; Goetschy, 1999; Jacobsson, 2004). *Първата вълна* създава солидна теоретична основа чрез адаптиране на теориите за взаимно учене към конкретния казус на ОМК. *Втората вълна* търси емпирично ефектите от наученото в рамките на координацията 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. Ефективността на мекото управление не е въпрос на това дали има прилагане на общите насоки, което е много малко вероятно. За оценката на ефективността *повече има значение дали ОМК е в състояние постепенно да променя политическите възгледи на участниците в политиката, както и дали някои*

¹ За подробно изследване по този модел на европейската политика по заетостта виж. Петров, С. Логиката на възможното – възникване и развитие на Европейската политика на заетост, сп. Публични политики.бг, бр. 1, 2015

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 процес на учене и въпреки това да няма промяна на национално равнище, особено в краткосрочен план.**

Теориите за ученето, чрез поставяне на ограничения на информационния капацитет и мотивация на участниците, принадлежат към групата на теориите на ограничена рационалност. Те едновременно допълват, но и са в контраст с рационалната теория за вземане на решение (March and Olsen, 1984). В тази теория се предполага, че участниците максимизират очакваната полезност чрез решения, в които бъдещите последици от всеки алтернативен курс на действие, с техните субективни или обективни вероятностите, са известни и оценени. **Теориите на ученето предлагат алтернатива, защото за разлика от рационалистите посочват изрично, че изборът на поведение се задвижва от комбинации въз основа на подбор и адаптация повече, отколкото на рационално изчисление.** В условията на ограничена рационалност, изборът следва процес на „проба-грешка”, в който са диагностицирани само най-неотложните проблеми и алтернативите са обсъдени и приети до степен на намиране на удовлетворително за участниците решение.

Подобно на всички еволюционни модели, моделите акцентирани на ученето се обръщат към минал опит и нова информация, може би на базата на опита на другите, за да се избере сред настоящите алтернативи. Това изисква експериментиране, оценка и експериментален дизайн (March and Olsen, 1984).

Повечето от основните елементи на ОМК са пряко свързани с конструктивистките предположения за промяна на политиката - **дискурс, учене и участие в изготвянето на политиките** (Tsarouhas, 2005). Новият метод има координираща функция за обединяване на различни нива на вземане на решения за постигане на общи цели. Има и съвещателна функция, когато целите сами по себе си са предмет на преговори и размисъл с голям брой от поканените заинтересовани страни. Той оставя достатъчно място за неформални практики, тъй като има тенденция да се разчита на когнитивни споразумения, за разлика от официалното санкциониране, характерно за по-старите типове на управление (Tsarouhas, 2005).

Проблемно-ориентираното учене може да бъде измерено чрез промяната в идентификацията на проблемите с течение на времето. Налице е нарастващо вникване в причинно-следствените връзки. Тъй като всеки участник има своя собствена дефиниция на проблема, фокусът е върху определението на проблема. Ориентираното към решения учене може да бъде измерено с помощта на общо формулираните решения за промяна. Третият тип учене се отнася до легитимността на политиките. То може да се измери със степента, в която участниците са постигнали споразумение за дефиницията на проблема и решенията.

Процесите на учене, които могат да възникнат чрез ОМК, се намират отчасти на европейско ниво (където партньорски проверки се извършват и се изготвят целите на Комисията и обобщаващи доклади и където НПО участват в разискванията), на национално ниво (когато националното правителство разработва националните планове за действие и неправителствените организации могат да играят активна роля), поднационалното ниво (където местните администрации участват в разработването на програми), на групово ниво в международен контекст (където националните политици обсъждат помежду си политики) и на индивидуално ниво (където познавателните и нормативни ориентации на участниците могат да бъдат променени от тяхното участие в арената на ОМК).

Така за целите на едно цялостно изследване би трябвало да се разгледат различните механизми, които съответната политика на европейско равнище създава за взаимно учене, целепологане и обмен на практики. Ефективността на

координацията не може да се търси в хармонизацията или задължителното сближаване, а в потенциала за учене за политиките, който се създава².

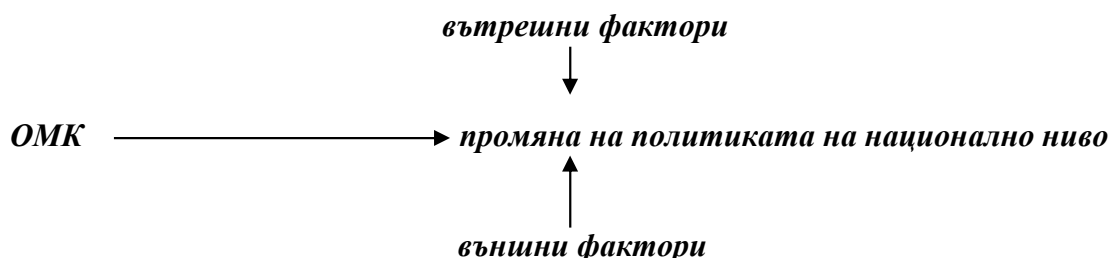
5.3. Анализ на зависимостта от пътя и промените на национално ниво (исторически институционализъм)

При процесите на европейска интеграция и европеизация националните политически системи „се отварят“ за новите европейски актьори, които не заместват дейността на националните политически елити, а влизат във взаимодействие с тях. Те се включват непосредствено в общностите на политиката и в политическото взаимодействие, в резултат на което се изработва политическият дневен ред, формулира се представата за справедливо общество и политическата визия, избират се конкретни инструменти на публичните политики (Брайкова, 2003, 208). *И макар ОМК и другите форми на координация да не са част нито от общата, нито от споделената компетентност на ЕС, тяхното изследване от гледна точка на влиянието върху националния политически дневен ред е важна задача.*

Съществуващите изследвания на въздействието на координацията върху националните политики са съсредоточени основно върху степента на конвергенция. Обикновено те поставят въпроса за ефективността на политиката и я поставят в зависимост от сближаването на мерките, които държавите предприемат за постигане на целите си. Зад този подход се крие разбирането, че целите на ОМК могат да бъдат постигнати чрез възприемането и прилагането на близки по своето съдържание политически инструменти. Така се смесват стратегическите и оперативните цели и въпросът за ефективността на политиките се подменя с въпроса за изпълнението на допустимите мерки.

Политиките на ЕС упражняват различни степени на институционален натиск за промяна в държавите-членки. Освен това, решенията на ЕС имат много различно въздействие в различните страни, в зависимост от посредническите фактори. Когато политиката на ЕС представлява значителен проблем за националните институционални различия и дългогодишни политически завещания, може да бъде полезно да се анализират последиците от ученето в областта на политиката.

Най-добрият начин да се види дали Отвореният метод на координация има ефекти в националната политика е да се анализира какво се случва на национално и поднационално ниво и да се отговори на въпроса дали най-добрите практики и бенчмаркингът предоставят ресурси и нови разбирания или са просто без значение (Schmidt and Radaelli, 2004). Едно от предимствата на такъв тип изследване е, че не отделя изкуствено дейността на ЕС като „политика“, а на държавните институции като „изпълнение“.



Фигура 4. Обяснение за промяна на политиката на национално равнище

² За подробно изследване по този модел на ОМК и потенциала за ученевиж. Петров, С. Отвореният метод на координация – нещо ново, нещо старо или нещо назаем, сп. Публични политики.бг, бр. 1, 2014

Сравнителното изследване има значителна стойност, ако то помага да се обясни наднационална тенденция или помага да се подчертае това, което е специфично за отделните страни-членки на ЕС. Сравнителното изследване също може да зададе варианти на политика и програма. Изследването може да допринесе и за разбирането на проблемите и да предложи реални решения и алтернативи, от които да се избира (Hämäläinen, 2008).

За да се направи преход, например, към активни политики на пазара на труда, страните могат да изберат няколко възможни инструмента. Поради това е възможно, въпреки че всички страни активират своите политики на пазара на труда, тези политики да изглеждат доста различно. За да се оцени степента на сближаване в рамките на ЕС, всички държави-членки на ЕС трябва да бъдат включени в изследването. Въпреки това, повечето проучвания относно сближаването на политиките на пазара на труда избират само малък брой държави-членки.

Едно емпирично изследване за това как ОМК е интегриран в държавите-членки и какви са неговите ефекти е твърде мащабна изследователска амбиция, поради големия брой страни в ЕС.

Задачата се усложнява от факта, че *резултатите от политиките например по отношение на ключови цели в рамките на ОМК може да не са пряк резултат от неговото функциониране.* В този смисъл, абсолютно завършеният анализ за ефектите на национално ниво изисква подробно разглеждане на отделни казуси.

Прегледът на ОМК на национално ниво е важен елемент при разглеждането на ученето в областта на политиката. Въпреки това, много от проучванията по темата страдат от основни концептуални проблеми, които правят изводите за ученето в областта на политиката по-трудни. Строго погледнато, критичното разглеждане на научната литература по ОМК не показва повече от това, че промените са в държавите-членки (Hartlapp, 2009). Наблюдават се проблеми като:

1. **Проблем с липсата на емпирични доказателства:** много проучвания (особено в началото) се обръщат само към официални документи при оценяването на ученето. Те не вземат под внимание факта, че тези документи не са неутрални оценки, а доклади изготвени или поне одобрени от националните правителства. По-скорошни проучвания, сравняващи по-голям брой държави, могат да се справят по-добре с този проблем (Zeitlin and others, 2005, 27-28).

2. **Проблем за алтернативните обяснителни променливи:** нови политики могат да бъдат въведени дори без европейската политика да играе роля (Scharpf, 2002, 654). Много малко проучвания концептуализират външните фактори (напр. международни финансови кризи) и вътрешни фактори (напр. демографските промени) като контра-фактически обяснения. Ученето в областта на политиката не може да бъде разграничено от другите причини за промяна в политиката. Има и международни организации извън ЕС с интерес в политиката (Schäfer, 2005), с влияние (потенциално) за промяна в политиката.

3. **Проблем с функционалните еквивалентни механизми за трансфер:** в повечето проучвания на ОМК връзката между европейските цели и промяната в националните политики прилича на черна кутия. Промяната в политиката чрез националните правителства (обикновено мотивирани от икономически или политически интереси) също се различава от прехвърлянето на европейските политики в процеса на учене. Така ОМК е средство за целта, но не фактор, който активира процеса на учене (Hartlapp, 2009).

Ето защо, в настоящия текст е възприет достатъчно комплексен и широк подход за анализ на устойчивостта и промените на национално ниво в следствие на участието в Отворения метод на координация и другите форми на координация:



Фигура 5. Оформяне на сравнителното изследване, събиране на данни и анализи

Теоретиците на рационалния избор твърдят, че в развитите държави на благоденствието са налице вето играчи, които следвайки интересите си, биха могли да се противопоставят на промяната и все по-често да са в състояние да го правят (Tsebelis, 2002).

Автори работещи в традицията на неоинституционализма подчертават значението на зависимостите от пътя и инерцията на политиката, които показват, че политическият избор, направен в миналото, е труден за преодоляване, дори когато е подложен на сериозен външен натиск. Въпреки множеството вектори на натиск, някои считат, че постиндустриалните социални държави са станали неподвижни обекти (Pearson 1998). Според други автори това не е съвсем така (Hemerijck and Visser, 2003). Реформите са трудни, политически рисковани и е лесно да „дерайлират“, но се случват.

Актуалните подходи към темата включват качествен анализ на възможното влияние на ОМК относно реформите на политиките на държавите-членки и са до голяма степен проучвателни (напр. Jacobsson, 2004: 335-70). **Емпиричните изследвания са доминирани главно от националните казуси, предоставящи развитието на спецификите за всяка страна.** Втората верига на литературата се фокусира върху капацитета на ОМК за създаване на когнитивни промени в рамките на държавите-членки и твърди, че не всички ефекти на политиката, свързани с европейската политика може да се наблюдават директно (Hemerijck, 2003, 21-29).

Както твърди Зейтлин (Zeitlin, 2005), приносът на ОМК за промени в националното мислене за политиките (познавателни смени) и за промени в специфичните национални

политики (политически смени) остава спорен и отворен към множество интерпретации, но въпреки това включва доказателства в подкрепа на становището, че ОМК може да се разглежда като въздействащ. Въпреки това, Зейтлин също признава (Zeitlin, 2005), че като се има предвид активната роля на държавите-членки в оформянето на развитието на процесите на ОМК, връзката им с националното формулиране на политиките трябва да се разбира като двупосочно взаимодействие, а не като еднопосочно причинно-следствено въздействие.

Неоинституционалистският подход по отношение на сравнителната политика предполага относително стегната връзка между зависимостта от пътя и инерцията. Ефектът на „заклучване“ като политически избор, направен в миналото, става трудно да се преодолява, дори под сериозен външен натиск. Институционалните разпоредби стават резистентни към промяна поради висок размер на невъзстановяемите разходи, намаляване на координацията и транзакционните разходи и вкоренените масови очаквания. Все пак вътрешните реформи се ръководят далеч повече от зависимостта от пътя. Иновациите се случват, когато са силни стимулите за промяна. В лицето на натрупаните аномалии и неуспехите на тази политика, политиките вероятно ще се убедят, че те се нуждаят от иновации.

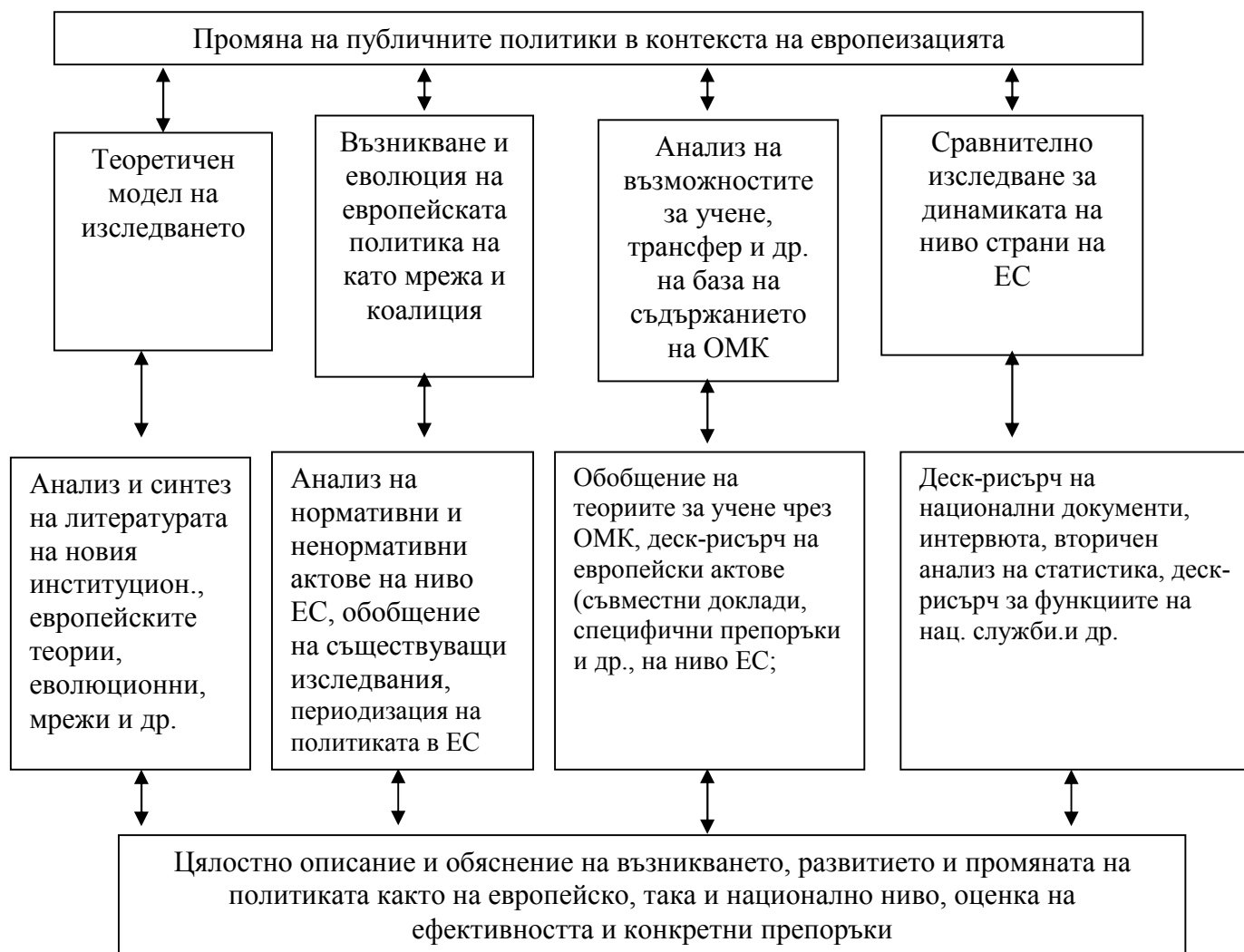
Няма консенсус в литературата по въпроса кое е равнището на политиките, на което сближаването е най-вероятно да се случи. От една страна, се твърди, че промените в настройките на политически инструменти е по-лесно да се постигнат от приемане на нови политически цели, тъй като за последните се изискват голяма промяна в парадигмата на политиката и на цялата система на управление (Hall, 1993; Visser and Hemerijck, 2001). От друга страна, Радаели твърди (Radaelli, 2005), че е по-лесно да се приемат нови политически идеи в различните страни, отколкото да има съсредоточаване върху прилагането на политическите инструменти, тъй като изпълнението зависи от различията в националните политически контексти. Основният извод е, че литературата показва, че промяна в политиката на едно ниво не означава непременно промяна в политиката на друго ниво.

Сравнителният анализ в крайна сметка следва да отговори на въпроси като: До каква степен националните актьори са вградени в институционални структури и до каква степен те са свободни да вземат самостоятелни решения? Техните предпочитания са изцяло въз основа на предварително зададени стойности и целят стратегическо договаряне или са отворени към нови идеи и учене в областта на политиката?

5. Вместо заключение

Използваната ***методология на изследване на политиките, които се координират на ниво ЕС не може да се ограничава до един изследователски метод.*** Практически изследването на европейските политики, включително на национално ниво, през призмата на промяната на публичните политики изисква използването на поне няколко изследователски подхода. Въпросът, освен всичко друго, е усложнен и от ***необходимостта да се проследят промените не само на европейско, но и на национално равнище.*** Изследване, което търси промяната, няма как да остане и статично, то се интересува и от резултатите с течение на времето. Така една ограничена методология нито е възможна, нито желана.

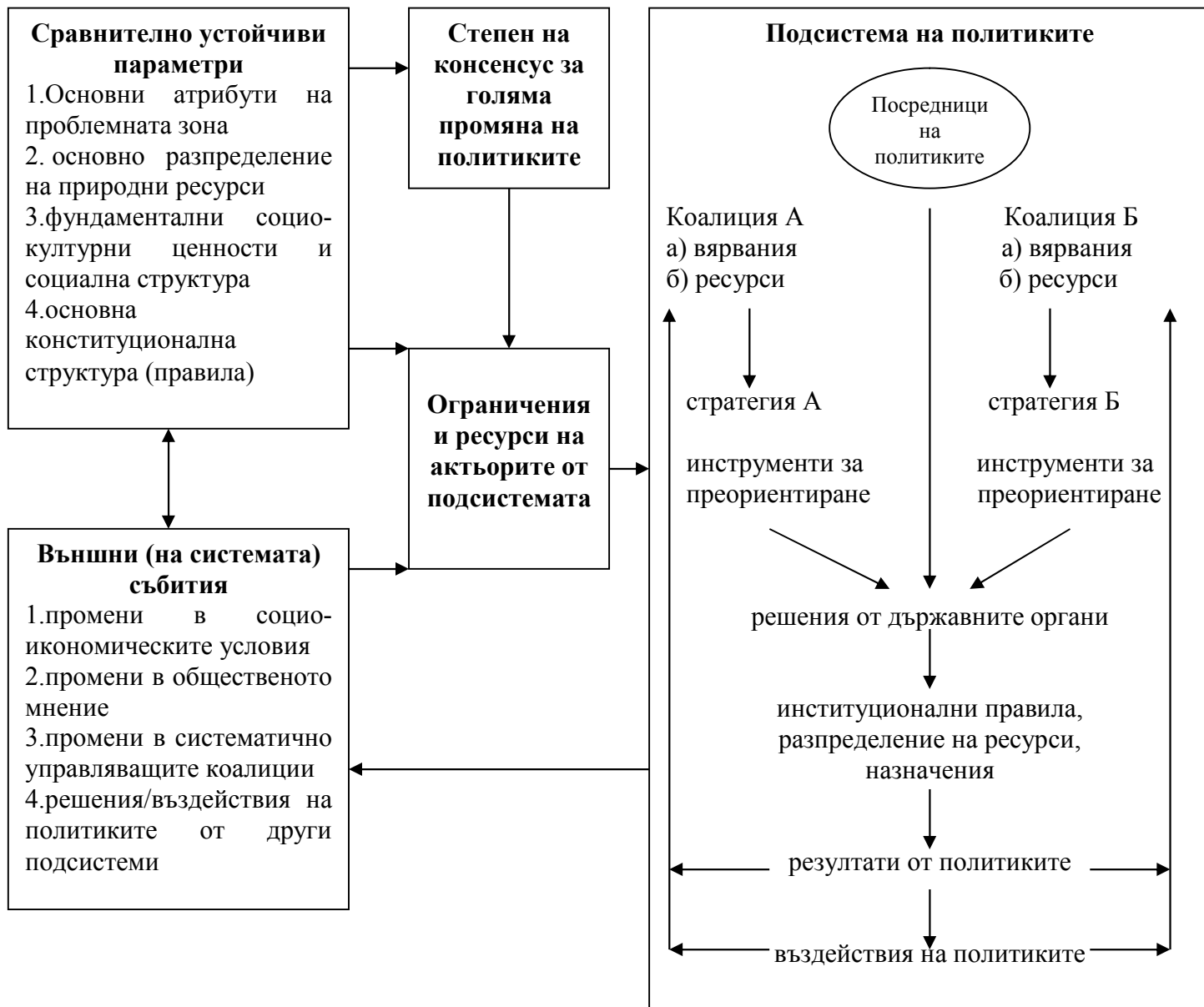
В обобщен вид, приложението на *изследователските методи* изглежда по следния начин:



Прил.1. ОМК в различните области на политиката

	Правно основани е в ДФЕС	Специфични цели и индикатори	Партньорска проверка	Бенч- марк инг	Препоръ ки	Съвет на министрите (в съответния формат)	Полит. или техническ и характер на процеса	Участие на соц. партньори
Общи насоки на икон. политика	Чл. 121	Да: насоки и индикатори	Национални планове	Да	Да	Комитета по икон. политика, докладващ на Съвет на фин.минист ри (ЕКОФИН)	Политичес ки	Не
Заетост	Чл. 148- 150	Да: насоки и индикатори	Национални планове за действие и специфични прегледи	Да	Да	Комитета по заетост докладващ на SALC	Политичес ки	Соц. партньори
Соц. включване	Чл. 151- 153	Да: цели и индикатори	Национални планове за действие	Да	Не	Комитет социална защита (SCP) докладващ на SALC	Политичес ки	Участие на соц. актьори и НПО
Иновации	Няма	Табло с результатите за европ. иновации	Преглед на добрите практики	Да	Не	Конкурентн о способност	Техническ и	Заинтерес овани страни и „иноватив ни начинани я”
Пенсии	Чл.156	11 обширни цели. Индикатори те се обсъждат в момента	Национални стратегически доклади	Огра ниче ни	Не	Комитетите SCP и EPC докладващи на SALC ЕКОФИН като отправна точка	Политичес ки	Бизнесът е участвал повече от соц. актьори
Данъци	Няма	Няма индикатори. критерии за вредната данъчна конкуренци я	Преглед на специфичните данъчни режими	Да, но е лоша практ ика	Не	Групата Примароло докладваща на ЕКОФИН	Политичес ки	Не

Прил.2. Рамка на коалициите за застъпничество



Адаптирано от Сабатие и Дженкинс-Смит (Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H., С.,1993, 121-122)

Прил.3. Обяснения на промяната на национално ниво

	Европеизация	Институционална теория на зависимостта от пътя	Институционална еволюционна теория	Теория за учене за политиките Учене от другите
Концепции	Управление на няколко нива: отгоре-надолу, отдолу-нагоре	Нарастваща възвръщаемост; Зависимост от пътя	Институционално преобразуване и наслояване	Бенчмаркинг; партньорски проверки; Задаване на дневния ред
Обяснения	Управление на ниво ЕС;. Европеизация на вътрешните политики	Неспособност за промяна на институционалната конфигурация	Еволюция на социалните държави	Промяна на социалните държави чрез процес на бенчмаркинг
Обяснения от	теория за международните отношения; институционализъм, право, икономика, аналитици на политиките;	Инерция, обратна връзка за политиките, множество интереси промените са резултат от екзогенни шокове	Зависимост от пътя и продължаващи политически оспорвания на институционалните резултати	Желания за знания и промяна в нормативната и когнитивната ориентация на основните актьори
Твърдения	Да се интегрират обяснителни подходи към процесите на европеизация	Промени в социалните държави са малко вероятни	Застояли социални държави, периоди на промяна	Полу-суверенни държави способни да се учат една от друга в международна обстановка
Успех	Класификация на механизмите за управление на ЕС и насочване на вниманието към случаите	Обясняване трудността на реформата на институциите на социалните държави	Обясняване кога и как институциите са възпроизведени или трансформирани	Обясняване механизмите на промяна в социалните държави
Актьори	Разнообразни: нации, политически партии или европейски институции	Институции	Институции	Индивиди/групи; могат да променят нормативни си и когнитивни ориентации
Отклонения	За да се намери интеграция	Да се намери закономерност	Да се намери периодична промяна	Да се намери промяна
Учени	Радаели	Еспинг- Андерсен, Пиерсън	Телен	Хекло, Хемерик, Висер

БИБЛИОГРАФИЯ

Брайкова, Т., Публичните политики, С., 2003

Маринов, Ал., Капацитет за политики в администрацията, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, бр. 3, Юли 2011

Петров, С., Промяна на публичните политики чрез учене и обмен на знания, сп. Политически изследвания, бр. 3-4, 2015

Танев, Т., Политическата култура, С., 2001

Танев, Т., Анализ на публичните политики, С., 2008

Хикс, С., Политическа система на ЕС, С., 2007

Anderson, J., 'Globalization and Europeanization: A Conceptual and Theoretical Overview', paper prepared for the conference on "Germany and Europe: A Europeanized Germany?", ESRC Future Governance Programme, The British Academy, London, May 9-10, 2002

Bache, I. Marshall, A., Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation, Queen's Papers on Europeanisation, No 5/2004

Beichelt, T. Dimensions of Europeanization, François Baffoil / Timm Beichelt (ed.): Europeanisation. D'Ouest en Est L'Harmattan. Coll. Logiques Politiques, 2007

Béland, Daniel and Jacob S. Hacker, "Ideas, Private Institutions, and American Welfare State 'Exceptionalism: The Case of Health and Old-Age Insurance, 1915-1965." International Journal of Social Welfare, 13(1): 42-54, 2004

Beland, D. Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift, Social Science Quarterly, Volume 88, Number 1, March 2007

Bennett, C. and Howlett, M., The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. Policy Sciences 25: 275-294, 1992

Benz, Arthur, Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination? *European Law Journal* 13(4): 505-22, 2007

Bezes, P. Pierru, F. Les dé-liaisons dangereuses. Les trajectoires croisées de la sociologie de l'Etat, de l'analyse des politiques publiques et de la science administrative. Un essai de comparaison franco-américaine, 10ème Congrès de l'AFSP, Grenoble 7-9 septembre 2009

Blyth, Mark, Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

Börzel, T., '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, 2002

Borzel, Tanja, Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization. *Queen's Papers on Europeanization* 2/2003. Belfast: Queen's University, 2003a

Borzel T., and Risse, Thomas, Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In Featherstone, K. and Radelli, C. M. (Eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 57-80, 2003b

Bulmer, S., New institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy* 5(3): 365-86, 1998

- Bulmer, Simon J., and Radaelli, Claudio M., *The Europeanization of National Policy? Queen's Papers on Europeanization* 1/2004. Belfast: Queen's University, 2004
- Checkel, J.T., Social construction and integration. *Journal of European Public Policy* 6 (4), pp. 545-560, 1999
- Chwieroth, Jeffrey M., "Testing and Measuring the Role of Ideas: The Case of Neoliberalism in the International Monetary Fund," *International Studies Quarterly*, 51: 5-30, 2007
- Conzelmann, T., 'Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 2, N° 4, 1998
- Cox, R. H., 'The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany', *World Politics*, vol 53, no 3: 463-98, 2001
- Dolowitz, D. and Marsh, D., 'Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, 13 (1), 5-24, 2000
- Dyson, K. and Goetz, K. *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press, 2003
- Evans, M. and Davies, J., 'Understanding Policy Transfer: a Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective', *Public Administration*, 77 (2), 361-85, 1999
- Falkner, G., O. Treib, M. Hartlapp and S. Leiber, *Complying with Europe: EU harmonization and soft law in the member states* (Cambridge: Cambridge University Press), 2005
- Featherstone, Kevin, Introduction: In the Name of 'Europe'. In Featherstone, K. and Radelli, C. M. (Eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 3-26, 2003
- Goetschy, J., "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, Vol.5, No.2, pp.117-137, 1999
- Goldthorpe, J.H., 'Globalization and social class', *West European Politics* 25(3): 1-28, 2002
- Haas, E.B., *When Knowledge Is Power. Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press, 1990
- Haas, P., Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46 (1), pp. 1-37, 1992
- Hacker, Jacob, "Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States." *American Political Science Review* 98(2):243-60, 2004
- Hall, P.A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986
- Hall, Peter A., "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3):275-96, 1993
- Hall, P., Taylor, R. *Political Science and the Three Institutionalisms*, *Political Studies* 936-57, 1996
- Hall, Peter and Thelen, Kathleen, "Institutional Change in Varieties of Capitalism." Paper prepared for presentation to the Europeanists Conference, Chicago, March 2006
- Hämäläinen, R., *The Europeanisation of occupational health services: A study of the impact of EU policies, People and Work*, Research Reports 82, 2008

- Hargutndeguy, J. *New institutionalism and french public policy analysis: maintaining the exception culturelle*, 2001
- Hartlapp, M., *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>, 2009
- Heclo, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1974
- Heclo, H. *Issue Networks and the Executive Establishment. The New American Political System*, ed., Anthony King. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978
- Held, D., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, CA: Stanford University Press. Sophie Meunier, 1999
- Hemerijck, A. Visser, J., *Policy learning in European welfare states*, 2003
- Hirst, P.Q. and Thompson, G., *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, UK, Cambridge, MA: Polity Press, Blackwell Pub, 1996
- Howell, K. *Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, Queen's Papers on Europeanization, No 3, 2004
- Howlett, M. and Ramesh, M., *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995
- Jacobsson, K., "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, 2004
- Jacobsson, K. and S. Borrás, 'The open method of coordination and new governance patterns in the EU', *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 185-208, 2004
- Jenkins-Smith, H. and Sabatier, P. 'The Study of the Public Policy Processes', in Sabatier and Jenkins-Smith, eds, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1-9, 1993
- Jordan, A. O'Riordan, T. *Institutional adaptation to global environmental change: Social institutions, policy change and social learning*, 1997
- King, Desmond and Randall A. Hansen, "Experts at Work: State Autonomy, Social Learning and Eugenic Sterilization in 1930s Britain," *British Journal of Political Science*, 20: 77-107, 1999
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*. New York: Harper Collins, 1995
- Kohler-Koch, Beate, *Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union*; *Journal of European Public Policy* 3 (3), pp. 359-380, 1996
- Kohler-Koch, Beate et al., *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*; Opladen, 1998
- Le Galès, P. and Thatcher, M., (ed.) *Les Réseaux de Politique Publique* (Paris: L'Harmattan), 1995
- Lieberman, Robert C., "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change." *American Political Science Review* 96(4):697-712, 2002

- March, J. & Olsen, J., The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78: 734-49, 1984
- March, J. & Olsen, J., *Rediscovering Institutions*. New York, Free Press, 1989
- March, J. & Olsen, J., The logic on appropriateness. In: Moran, M., Rein, 2006
- Marks, G., 'Structural policy in the European Community', in A. Sbragia (ed.), *Euro-politics: institutions and policy-making in the 'new' European Community*. Washington: Brooking Institute, 191-224, 1992
- Marks, G., Structural Policy and Multilevel Governance in the EC; in: Cafruny, Alan W./ Rosenthal, Glenda G. (eds): *The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond, Volume 2*; Boulder Col.: Harlow Longman, pp. 391-410, 1993
- Marks, Gary/ Hooghe, Liesbet / Blank, Kermit, European Integration and the State; in: Klaus Armingeon (ed.) *Der Nationalstaat am Ende des 20. Jahrhunderts: Beiträge im Rahmen der Berner Vortragsreihe: "Die Schweiz im Prozess der Globalisierung"*; Bern / Stuttgart / Wien, pp. 91-126, 1996
- Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K., 'European integration from the 1980s: statecentric v. multi-level governance ', *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341-78, 1996a
- Marsh, D. and R.A.W. Rhodes, (eds), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992
- Merrien, François-Xavier, "The World Bank's New Social Policies: Pensions," *International Social Science Journal*, 53, 537-550, 2001
- Meunier, S., 'What single voice? European institutions and EU-US trade negotiations', *International Organization* 54(1): 1037, 2000
- Moravcsik, A., *The Choice for Europe*, Cornell University Press, 1998
- Mosher, James S. and David M. Trubek, Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 63-88, 2003
- Muller P., Les Politiques Publiques comme Construction d'un Rapport au Monde. In Alain Faure, Gielles Pollet, and Philippe Warin (eds), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques: Débats autour de la notion de Référentiel*. Paris: L'Harmattan, 1995
- Muller, P., Thoenig J.-C, Duran P., Majone G., and J. Leca, Enjeux, controverses et tendances dem l'analyse des politiques publiques ', *Revue Française de Science Politique*, 46, 1, 96-133, 1996
- North, D., *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, USA, 1990
- Olsen, J. P., 'The Many Faces of Europeanization', *Journal of Common Market Studies* 40/5: 921-52, 2002
- Paster, T. The New Modes of EU Governance: Combining Rationalism and Constructivism in Explaining Voluntarist Policy Coordination in the EU, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 34 Jg., H. 2, 147-161, 2005
- Peterson, J., Policy Networks, in: Antje Wiener and Thomas Diez (eds), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2003

- Pierson, Paul., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1994
- Radaelli, C. M., 'The role of knowledge in the policy process', *Journal of European Public Policy*, 2, 2, 159-183, 1995
- Radaelli, C. M., 'Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change', *European Integration online Papers* 4. 2000
- Radaelli, C. M., *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Research Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003
- Rhodes, R.A.W., *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot: Gower, 1981
- Rhodes, R. A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*; Buckingham/ Philadelphia, 1997
- Rhodes, R. A.W., 'The governance narrative: key findings and lessons from the ESCR's Whitehall programme', *Public Administration*, 78, 2, 345-363, 2000
- Rhodes, M., 'European Employment Policy – Between Efficacy and Experimentation', in: William Wallace/Helen Wallace/Mark A. Pollack (Hg.): *Policy Making in the European Union*, Oxford, 489–512, 2005
- Richardson, J., 'Government, interest groups and policy change', *Political Studies* 48 (5): 1006-25, 2000
- Risse, Thomas, Cowles, Maria Green, and Caporaso, James, 'Europeanization and Domestic Change: Introduction'. In Cowles, M. G., Caporaso, J., and Risse, T. (Eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1-20, 2000
- Risse, Thomas, 'Who Are We? A Europeanization of National Identities?', in Maria Green Cowles, James Caporaso, and Thomas Risse (eds), *Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001
- Risse, T., Green Cowles, M. and Caporaso, J., "Europeanization and Domestic Change: Introduction". In Green Cowles, M., Caporaso, J. and Risse, T. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press), 2001
- Sabatier, P.A. and J.C. Jenkins-Smith, *The Dynamics of Policy-Oriented Learning*. In: *Policy Change and Learning - An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder- San Francisco-Oxford, p.41-56, 1993
- Sabatier, Paul and Matthew Zafonte. *Who do Policy Elites Look to for Advice and Information? Policy Networks in San Francisco Bay/Delta Water Policy*. University of California: Unpublished Manuscript, August 1997
- Sabatier, Paul and Hank C. Jenkins-Smith. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. *Theories of the Policy Process*, Ed. Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 1999, 117-166
- Scharpf, Fritz W., 'Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States', in Marks, G. et al. (eds.), *Governance in the European Union*, Sage Publications, London, pp. 15-40, 1996
- Scharpf, Fritz W., *Governing in Europe: effective and democratic?*, New York, 1999
- Scharpf, Fritz W., 'European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity'. In *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, ed.

- Christian Joerges, Yves Mény and Joseph H. H. Weiler, 1-11. Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute, 2001a
- Scharpf, Fritz W., The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645–670, 2002
- Schmidt, V. and Radaelli, C., Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological issues. *West European Politics* 27(2): 183-210, 2004
- Schmidt, Vivien A., From Historical Institutionalism To Discursive Institutionalism: Explaining Change In Comparative Political Economy, Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Meetings, Boston, August 2008
- Scott, J. and Trubek, D.M., ‘Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union’, *European Law Journal* 8(1): 1–18, 2002
- Thelen, K. and Steinmo, S., Historical institutionalism in comparative politics. In: Thelen, K., Steinmo, S. & Longstreth, F. (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, New York, 1992
- Thelen, Kathleen, ‘How Institutionalism Evolves: Insights from Comparative Historical Analysis.’ Pp. 208–40 in James Mahoney and James Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003
- Thelen, Kathleen, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004
- Tomova, T., European social policy: do the states matter? ,ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Volume 3, Number 1, June 2012
- Tsarouhas, D., *The Open Method of Coordination and integration theory: are there lessons to be learned?*, 2005
- Tsebelis, G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press: Princeton, 2002
- Vogel, D., *Trading up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995
- Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M., *Policy-making in the EU*, Oxford University Press, 2005
- Weible, C. Sabatier, P. Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaboration, *olicy Studies Journal*; 37, 2; ABI/INFORM Global, p. 195, May 2009
- Weir, Margaret, *Politics and Jobs*. Princeton: Princeton University Press, 1992
- Zeitlin, Jonathan, The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. In *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, ed. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet and Lars Magnusson, 447-503. Brussels: Peter Lang, 2005
- Zeitlin, Jonathan, Philippe Pochet and Lars Magnusson (eds), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang, 2005