

МНОЖЕСТВО АКТЬОРИ С ПРОТИВОРЕЧАЩИ СИ ИНТЕРЕСИ – ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА, В КОЯТО КОПИРАНЕТО НА ПОЛИТИКИ Е НЕВЪЗМОЖНО

Симеон Петров

Резюме

В по-голямата част от политическите изследвания концепцията за трансфер на политиката се занимава предимно с процесите, които водят до прехвърляне на конкретни политики и мерки, макар да се признава, че използването на конкретни идеи или програми извън тяхната политическа среда зависи от много опосредстващи фактори. В рамките на този доклад трансферът се разглежда като включващ прехвърляне на административни и институционални знания, но не задължително и прехвърляне на политическите стилове и структури. През примера на европейската политика на заетост се изтъкват предимствата на трансфера на знание (учене за политиките) пред копирането на готови примери за политики и мерки (трансфер на политики). Теориите на ученето предлагат алтернатива на изцяло рационалния подход, защото за разлика от него посочват изрично, че изборът на поведение се задвижва от комбинации въз основа на подбор и адаптация повече, отколкото на рационално изчисление.

Особен интерес в този контекст представлява Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ), изпълнявана чрез нов начин на публично управление – Отворения метод на координация (ОМК). Така европейската политика на заетост извежда на преден план взаимното учене и съвместното изграждане на съгласие за общо тълкуване на проблеми, цели и резултати като фактори за развитие и промяна на публичните политики. Това се случва в много сложна среда на множество актьори с противоречащи си интереси – институционална среда, в която копирането на политики е невъзможно.

MULTIPLE ACTORS WITH CONFLICTING INTERESTS - INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN WHICH COPYING POLICIES IS IMPOSSIBLE

Simeon Petrov

Abstract

In many of the political studies the policy transfer concept is primarily engaged with the processes leading to transfer of specific policy and measures, although it is recognized that the use of specific ideas or programs outside their political environment depends on many mediating factors. Within this report the transfer is referred as including the transfer of administrative and institutional knowledge, but not necessarily, and transfer of political styles and structures. Through the example of European Employment Policy the benefits of knowledge transfer (policy learning) are emphasized instead of copying ready examples of policy and measures (policy transfer). Theories of learning offer an alternative to the fully rational approach, because unlike it they specify that the choice of behavior is driven by combinations based on selection and adaptation more than rational calculation.

In this context, of particular interest is the European Employment Strategy (EES) – implemented through a new method of governance – Open Method of Coordination (OMC). Thus, the European Employment

Policy highlights the mutual learning and joint development of agreement on a common interpretation of problems, objectives and results as factors of development and public policy change. This happens in a very complex environment of multiple actors with conflicting interests - institutional environment in which copying policies is impossible.

1. Увод

Класическата концепция за трансфер на политики, инструменти или конкретни практики е трудно приложима на полето на европеизацията като интерактивен процес на взаимодействие между националните държави и европейското равнище. Това е особено вярно при цикличен процес като Отворения метод на координация (ОМК), който се прилага в области, изискващи обективно някаква обща за държавите рамка, която е ограничена субективно - както от нежеланието на отделните страни да прехвърлят правомощия към Брюксел, така и от твърде големите институционални и културни различия между държавите в съответната област. Използването на този нов начин на публично управление в Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ) и редица други области извежда на преден план *взаимното учене и съвместното изграждане на съгласие за общо тълкуване на проблеми, цели и резултати като фактори за развитие и промяна на публичните политики.*

Теориите за ученето за политиките, 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, за да се избере сред настоящите алтернативи. Освен това в рамките на „Европейския проект“ *взаимното учене не отрича националната специфика и приоритети, а стъпва на тях*. По този начин в редица области на политиките, особено тези, които не принадлежат към изключителната или споделената компетентност на ЕС може да се гледа като „лаборатория за идеи“.

2. Разграничение между учене и трансфер на политиките

В научната литература относително рядко се прави разлика между понятия като трансфер на политики, дифузия, конвергенция, уроци от опита или учене за политиките. 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). Идеята за трансфера на политики е най-ранна и е разработена в САЩ през 60-те и 70-те, за да обясни разпространението на различни промени - административни или политически, в местното самоуправление.

Независимо от специфичния си избор, в началото на XXI век всички развити страни се сблъскват с аналогични проблеми. В тази ситуация обменът на идеи, сравнителният

анализ на политически практики, международното учене се превръщат в мощен рационализиращ фактор. **Не съществува национална политическа система, която сама със собствения си потенциал да може да отговори на общите предизвикателства.**

Трансферите се делят на доброволни и принудителни. Принудителният пренос на институции и политически решения е познат от векове в условията на завладени територии, колонии др. Най-завършената форма на доброволен трансфер е концепцията за уроци от опита, стъпваща на разбирането за рационализация, на Роуз. Същевременно някои трансфери като заемите, които Световната банка предоставя за либерализация, са задължителни по своя характер, макар да съдържат някои доброволни елементи.

Концепциите за „уроци от опита” и „трансфера на политики” стават влиятелни начини за разбиране на публичната политика през 90-те години на 20-ти век. Въпреки това, основните привърженици на понятията - Роуз за „уроци от опита” и Доловитц и Марш за „трансфера на политики”, имат трудност в предоставянето на убедителни отговори на някои въпроса, които са важни за тях и за тези, които са ангажирани в подобни проучвания (James and Lodge, 2003). „Ученето от опита” наподобява конвенционалните сметки на „рационалната” е подробно причинно-следствено описание на набор от действия, които публичното управление може да предприеме в светлината на опита от другаде. То включва оценка на бъдещето и обосновава защо и как това, което се извършва на друго място, може някой ден да влезе в сила „тук” (Rose, 1991). Роуз твърди, че **настъпването на урок във времето и пространството е както положително, което води до предписания за това какво трябва да се направи, така и отрицателно, по отношение на това кое не бива да се повтаря** (Rose, 1991, 9-10).

Ранните теории за прехвърляне на идеи и практики са създадени в съответствие с **англо-саксонската традиция**. В рамките на това разбиране, тръгващо от разбирането за относително стабилно, предварително зададено съгласие за посоката и целите на политиките е нормално да се говори най-вече за **трансфер на готови решения и мерки**. Изобщо не се поставя въпроса за съвместимостта със средата. Постепенно на теоретично ниво се разграничават и различни видове трансфер, а не само прехвърлянето по метода „копи/пейст“:

- **Копиране** – директно и пълно прехвърляне;
- **Емулация** – прехвърляне на идеи, които седят зад политиката или програмата;
- **Комбинация** – приемане на части от няколко различни политики;
- **Вдъхновение** – предизвикана от друг опит промяна, която се различава по съдържание и резултат от оригинала. (Dolowitz and Marsh, 2000).

Същевременно много автори подчертават и 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 (Evans and Davies, 1999).

Акцентът върху знанията води до един централен аспект на концепцията за трансфера на политики, а именно въпроса за това **кой прави прехвърлянето**. Политическите трансфери се определят като умишлена дейност на вземащите решения. Доловитц и Марш са изрично фокусирани върху това кои участници са ангажирани в превода на политиката и защо и как ролята на тези участници се променя с течение на времето (Dolowitz and March, 1996 and 2000). Въпреки че отделните участници играят централна роля в трансфера на политики, **процесът на учене е основен вътрешно-организационен момент** в по-ранните разработки (виж също Evans and Davies, 1999).

Въпреки, че не са създадени с оглед на европейската интеграция достиженията на трансфера постепенно се интегрират в европейските изследвания. Доловитц и Булмър извеждат четири вида трансфери в рамките на ЕС:

- **Качване** - как държавите се конкурират за да оформят съдържанието на европейските политики и институционални договорености;
- **Изтегляне** – как държавите се приспособяват към променящите се стимули и ограничения от ЕС;
- **Социализация** – как нормите на политиките на ЕС се интегрират в системите от вярвания на местните актьори;
- **Обмен на информация** – взаимодействията за хоризонтално разпространение на идеи за политиките. (Bulmer, Dolowitz, 2007)

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. **ЕСЗ 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. Въпреки това **предложеният подход едва ли може да улови динамичен и интерактивен процес като ОМК, където всички четири вида трансфер съжителстват едновременно.**

Същевременно ученето за политиките в днешната наука има по-скоро положителни, Хегелиански тонове, което означава, че определени промени са за по-добро и в полза на физически лица, организации или дружества. Въпреки това е ясно, че човек не може да се учи от друг с различна политическа култура и идеология. **Никакви количествени данни, независимо от това колко добре са изпитани и проверени, не могат да убедят човек, че нещо е важно или полезно при подобно противоречие** (McConnell, 2007, 7-8). Ученето предполага нова информация, иновативни идеи, промяна във вярванията за ефектите от политиките. Практически концепциите за ученето предполагат, че **дори и да има трансфер на политики, той би бил ефективен само ако е следващ ученето.**

Сериозен недостатък на рационалисткото обяснение на европейски процеси като ОМК е, че то **дори да може да обясни слаби промени в инструментите, 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).

Моделите, основани на знанието за промяна в политиката, не отхвърлят основната идея на подходите, основани на властта, които приемат, че политиките могат да се разглеждат като продукт на предпочитанията на самостоятелно заинтересовани участници. Те твърдят обаче, че **за поведението на всеки участник е важен въпросът как предпочитанията се формират и как се определят като първостепенни** (Hecko, 1974, Holl 1993). Отговорът на този въпрос отчасти се крие в начина, по който всеки един актьор възприема или „изгражда“ собствения си свят и въз основа на коя информация той решава стратегиите си за действие. Поради това промяната в политиката може да дойде не само от променящите се предпочитания и динамиката на актьорите в коалициите, но също така и от **промените представи за това как политическите проблеми да бъдат определени и какви са подходящите решения** (Conzelmann, 1998).

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).

Същевременно анализирайки малката промяна в политиките, която е инкрементална и остава в рамките на съществуващата парадигма, Джон Кингдън извежда значими течения (streams), които я предизвикват. Според него съответствието между източниците на промяната е такова, че **голяма промяна е възможна в извънредни случаи, когато се отвори „прозорец на възможностите“**, който в политическата практика може да бъде или природно бедствие, или избори, или някакво подобно явление, чиито последици са свързани с качествени структурни промени (Kingdon, 1995). Така в стабилни политически условия политиката се стреми да бъде еволюционна вместо революционна. От това следва, че **трансфер водещ до големи промени е малко вероятно да се случи, когато социално-икономическите, политически и физически условия са стабилни**.

Според основните теории за ученето в областта на политиката, **актьорите могат освен да защитават своите интереси и да се учат от опита на другите и съвместното си съществуване**. 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. Ученето за политиките има характеристиките на един непрекъснат процес. **В науката за политиките фокусът е все повече върху групата или колективното учене**. Въпреки че то се извършва на индивидуално ниво, възможно е да се случи и в процес на комуникация. Ученето обикновено се разглежда като един от факторите, който обяснява промяната в политиката (Sabatier, 1988, 130).

Почти всеки автор използва своя собствена дефиниция на учене. Въпреки това от изследванията могат дедуктивно да се извлекат две характеристики. Първо, **ученето предполага промяна в мислите за политиката** (Eberg, 1997, 23-24; Sabatier, 1993, 30) и разбиране, че трябва да се направи корекция на грешките (Argyris and Schön, 1996; Кнаар, 1997, 30). Второ, **ученето съдържа идеята за подобрене**. Въпреки че е доста субективно какво се разбира под „подобрене“, то може да се характеризира като подобряване на политическата теория (мисли, които са в основата на политиката) и укрепване на легитимността на политиките (как политиката се приема от гражданите или от групите).

Ученето може да се определи като **интерактивен процес, който води до промяна в мисленето за политиката и създава търсене за подобрене на теорията на политиката и укрепването на легитимността на политиките**. Това определение има аналитичен и нормативен компонент. Аналитичният компонент е вниманието към въпроса до каква степен ученето се е състояло. Нормативният компонент е, че ученето се счита за нещо добро, защото включва подобрене. Затова ученето трябва да бъде стимулирано. **Ученето може да води до промяна в политиките, но това не означава, че всички промени в политиките са резултат от него**.

Промяна в политиката е резултат на ученето, ориентирано към две условия. Първо, промяната в политиката е предшествана от промяна в мислите за политиката и то на доброволна база. Второ, тази промяна предполага подобряване на теорията на политиката, например все по-голямо вникване в причинно-следствените връзки и извличането на поуки. Промяната предполага също така укрепването на легитимността на политиките, например степента, в която политиките се приемат от страна на участниците. За целта на настоящия доклад **ученето може да се дефинира по-оперативно - като промяна на идеи или**

убеждения (познавателни и/или нормативни ориентации), умения и компетенции, които са в резултат от наблюдение, тълкуване и споделяне на собствен или чужд опит и взаимодействие между участниците.

„Консенсусното знание” се превръща в крайъгълен камък в концептуализацията на ученето и по този начин се дистанцира от един чисто индивидуалистичен подход чрез добавяне на концепцията за „споделяне на по-големи значения” (Haas, 1990, 23-24). Хаас твърди (Haas, 1992, 3), че епистемологичните общности са решаващите канали, чрез които идеите циркулират и ги определя като „мрежа от професионалисти с признат експертен опит и компетентност в определена област и авторитетни претенции към политиката и със съответните знания за рамките на този проблем”.

Хаас по този начин признава, че *ученето се провежда в общности и мрежи, а не индивидуално*. Джефри Чекъл (Checkel, 1999) прилага понятийния апарат на конструктивизма за анализ на взаимното учене. В концепцията си за социално учене той го определя като процес, при който участниците, чрез взаимодействие с по-широки институционални контексти (норми и дискурсивни структури), придобиват нови интереси и предпочитания. Чекъл е по-експлицитен за средата на учене, с акцент върху ролята на „нормите” и „дискурсивните структури”. Нормите се разбират като споделени колективни разбирания, които регулират поведението.

Идентифицират се различни видове или нива на учене, като се започне от инструментално - което означава промяна на инструменталните видове, дизайн и/или настройки и се стигне до по-фундаментално учене - което предполага *ревизиране на целите на политиката и на проблемите*. Мажоне и Уилдавски (Majone and Wildavsky, 1979) посочват, че институционалните структури не трябва да планират обучение, за да се осигури учене, а проба-грешка методът е обща основа за учене. В допълнение, Хол посочва (Hall, 1993), че *научаването не означава непременно, че политиката става по-добра или по-ефикасна и по-скоро отразява опит да се адаптира политиката в светлината на опита от миналото и свързаните с политиката знания*. Мошер и Трюбек (Mosher and Trubek, 2003) предполагат по-практически двустепенен модел за оценка на ученето в политическия процес. Първата стъпка е да погледнем на самия процес, за да се види кои институционални договорености съществуват. Вторият е да се оцени връзката между тези договорености и да се наблюдават промените в политиката.

3. Ученето в Европейската политика на заетост

Как процесите на учене и трансфер се случват в светлината на новите форми за управление в ЕС като ЕСЗ и ОМК? *Въпросът за ефективността на ОМК е централен за повечето изследвания на ЕСЗ или другите области, където той се използва*. В много от трудовете, обаче, анализът тръгва или без да се формулира разбиране за ефективност, или 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 на пазара на труда и т.н.

Подобна „разтегливост” на методологическия подход води до твърде крайни и диаметрално противоположни оценки на ЕСЗ и ОМК. Понякога те са причинени и от фокусирането само на европейско или само на национално ниво (при това обикновено през казуса на една или няколко държави). ЕСЗ трябва да се оценява и на двете нива.

Анализът за работата на ОМК на европейско ниво може да се фокусира върху потенциала и ефектите от наученото по отношение на целите на политиката и по отношение на институционалните възможности. *Тук ефективността на ЕСЗ ще бъде разбрана най-вече като осигуряване на работещ процес за взаимно учене и обмен на знание*. Този подход изглежда предопределен и от дефиницията на ОМК давана и от *ЕК – за процес на*

взаимно учене и координирана стратегия, а не за непременно конвергенция и изследяване на различията между държавите.

Повечето от основните елементи на ОМК в областта на заетостта 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).

Стратегията по заетостта е била успешна за обединяване на разнородни идеи относно целесъобразността на нов тип политика по заетостта, тъй като тя следва т.нар. трети път. Конструктивизмът възлага първостепенна важност за изучаването на политиките, доколкото с него се отхвърля разбирането за фиксирани предпочитания и се твърди, че актьорите са отворени за процеса на учене от другите. Според документите на Съвета, **ОМК се очаква да доведе до „култура на стратегическото управление и учене от опита на другите“**.

Много добра илюстрация на философските различия между ученето за политиките и трансфера ни дава съпоставката на подходите в **ЕС и ОИСР**. Европейската стратегия по заетостта в много по-голям степен съдържа дискурса за активиране на социалната политика. От своя страна ОИСР е по-резервирана по отношение на ефективността на разходите за активните политики на пазара на труда. В своите препоръки като част от усилията си да даде рецепта за гъвкавост, **ОИСР приема, че Съединените щати и в по-малка степен, Великобритания, са страни, служещи за модел. Там се възприема един единствен целенасочен набор от политики**. Този елемент липсва в Европейската стратегия по заетостта, която се опитва да постигне по-равен баланс между гъвкавост и сигурност. В ЕСЗ има по-голяма яснота за потенциалните отрицателни резултати, които могат да произтекат от някои от препоръките и поради това има склонност за внимателно дискутиране и предлагане на необходимостта за компенсаторни действия. Причината е, че **ЕСЗ се влияе от съществуващата „социален модел“, за разлика от политическите програми на ОИСР**.

Тази разлика в съдържанието отразява и разликите в организацията и процедурите. ОИСР следва по-централизиран подход с набор от специалисти, които изготвят и разглеждат данните относно политиките, посочвайки изходи и резултати. В ОИСР се извършва привидно академичен и технократски анализ, който може да бъде завършен почти изцяло без дейното участие на държавите-членки, въпреки че публикуването понякога се предхожда от трудни преговори с националните служители. Този формат позволява по-силна доминация на един определен набор от идеи за политическите проблеми и решения. Той е **„учене от другите“, макар и със силно препоръчителен и тесен характер. ЕСЗ изрично разчита на сътрудничество с държавите-членки дори и в предоставянето на данни и организирането на партньорски проверки**. Следователно, европейският процес в областта на заетостта е повече повлиян от контекста на вътрешните проблеми. **Докато ОИСР, учейки се от другите, казва как трябва да бъде, ученето с други в ЕСЗ казва какво е възможно** (Hemerijck and Visser, 2001).

Таблица 1. Видове учене при промяната на политиката на пазара на труда

Вътрешно		Международно	
Учене сам • една цел • политическа власт • експерти/ правителство • медии/ електорат Великобритания	Учене заедно • множество цели • социални пактове • експерти/правителс тво • създателите на политиките • соц. интереси Холандия, Ирландия	Учене от другите • една цел • едно решение, което устройства всички • експерти/ правителство • медии ОИСР	Учене с другите • множество цели • експерти/ правителство • създателите на политиките • соц. интереси ЕСЗ

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).

4. Потенциалът за учене – мерило за ефективността на ЕСЗ и ОМК

Необходимо е да се разгледа по-обстойно потенциалът на инструментите, използвани в рамките на ОМК и на ЕСЗ за стимулиране на ученето. Европейската стратегия по заетостта се състои от редица инструменти и процеси, които се повтарят в редовни цикли. ЕСЗ се основава на годишния обзор на растежа, с който се определят приоритетите на ЕС за стимулиране на растежа и създаването на работни места за предстоящата година и с който започва европейският семестър, насърчаващ по-тясната координация между правителствата на страните-членки по отношение на техните икономически и фискални политики. И така всяка година този процес, подкрепян от работата на Комитета по заетостта, включва следните етапи:

- **Създаване на Насоки за заетостта** – общи приоритети и цели за политиките за заетост. Насоките се предлагат от Комисията, одобряват се от националните правителства и се приемат от Съвета на ЕС.
- **Разработване на Съвместен доклад за заетостта** – основан на три елемента – оценка на състоянието на заетостта в Европа, изпълнение на насоките за заетостта и преглед на проектите на националните програми за реформи от Комитета по заетостта.
- **Разработване на Национални програми за реформи (НПР)** – изготвят се от националните правителства, а Комисията анализира дали са в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“.
- **Изработване на Специфични за всяка страна препоръки** – изготвят се от Комисията въз основа на оценката на НПР.

Учене с другите предполага убеждение, че сътрудничеството дава възможност за по-успешно решаване на проблеми. С оглед на нереалистичните цели първо на Лисабонската стратегия и впоследствие спорната осъществимост на част от целите на Стратегия 2020, индивидуалната мотивация да се инвестира в обмен между участващите страни е ограничена до опити за решаване на често срещаните проблеми. Освен това, насоките си поставят за задача да налагат конкретни цели. Докато от съвещателният обмен

между участниците се очаква да доведе до нови и по-добри решения, насоките се основават на компромис между политическите актьори.

Като цяло насоките изглеждат имат затруднение със стимулирането на процесите на учене. Техният най-голям потенциал изглежда е да се убедят участниците да увеличат ученето от собствения си опит. Въпреки това, както и при други форми на учене, това е ограничено от факта, че насоките рядко променят набора от информация (Hartlapp, 2009). Може да се насърчава по-голяма прозрачност и обмен на информация чрез по-широкото разпространение на съответните документи между актьорите, които са засегнати. Ученето с други е по-вероятно, ако насоките за политиката по заетостта формулират реалистични цели, които в действителност могат да бъдат постигнати чрез съвместни действия.

Основните условия за обмен между страните включват подобни или поне съвместими интереси, както и доверие, трайни отношения между участниците и убеждението, че сътрудничество при решаване на проблеми е в полза на всички. Тези условия са в противоречие с интересите на участниците в ситуации, които насърчават договарянето като взаимодействие. Бенчмаркингът и меките санкции се стремят да постигнат цели чрез конкуренция между държавите-членки. ***Настройката за учене с други е отрицателно повлияна от институционалния контекст на увеличаване на намесата от страна на най-високите политически нива, които влияят на работата на ОМК, дебатите за укрепване на метода, както и политическата полемика за количественото определяне на целите.*** От теоретична и абстрактна гледна точка от това напрежение възниква противоречието между два режима на взаимодействие, а именно за решаване на проблеми и пазарлъците (Scharpf, 1997, 124).

Положителен аспект, който трябва да се отбележи е, че ученето чрез собствен опит, стимулирано от инструментите на ЕСЗ изглежда зависи по-малко от насоките за взаимодействие на участниците. Ако ЕСЗ желае да допринесе за постигане на политиката по заетостта чрез ученето в областта на политиката, това е област, която предлага най-големи възможности (Hartlapp, 2009).

За съвместните доклади по заетостта е далеч по-важно да се формулират общи проблеми, докато при насоките се търси обща посока на действие. „Говоренето” за общи проблеми може да създаде постепенно общ дискурс. Това се наблюдава при съвместните доклади, в които наред с категорично общи явления като младежка безработица и включване на пазара на труда, пенсионни реформи и място на пазара на труда за хората между 55 и 65 години, присъстват и проблеми като равнопоставеност на половете, недекларирана заетост и други, които не са характерни за всички страни. Макар ученето за проблемите да има по-малък принос от това, което би могло да се осигури от знанието за алтернативните инструменти и мерки, които се съдържат в насоките, то все пак съдържа потенциал, както за учене от собствения опит и другите, така и за съвместно учене за политиките.

Ученето от другите може да предложи една интелигентна форма на учене, макар че някои критични забележки трябва да бъдат направени. Двете основни форми на учене от другите могат да бъдат определени като имитиране и международен сравнителен анализ. На първо място е „имитирането” или процесът на копиране на политики от други организации или държави. Хемерик и Висер отбелязват (Hemerijck and Visser, 2001), че има много познавателни, институционални и политически пречки за учене под формата на имитиране.

Бенчмаркингът се оказва един от ключовите фактори в рамките на неюридически форми на сътрудничество. Въпреки ***възприемането на ОМК като „мек” инструмент, някои гледат на препоръките като на инструмент за създаване на законово задължение, макар и без законови санкции.*** Въпреки препоръката да е лишена от

официална обвързваща сила, потенциалното ѝ въздействие върху правителствата не бива да се подценява (Regent, 2003).

Бенчмаркингът в политически контекст може да действа и като пречка за ученето. То може да намали разнообразието и хетерогенността - две основни свойства на еволюционните системи (Lundvall and Tomlinson, 2002, 208). Вземащите решения могат да се съсредоточат на специфични микро иновации, като по този начин да пренебрегнат цялостните компоненти за успех и системният характер на политиките. Същевременно, **чрез фокусиране върху успеха бенчмаркингът може да не отразява достатъчно уроците от грешки (така наречените отрицателни уроци)**. Въз основа на най-добрите практики, бенчмаркингът може да пренебрегне простия факт, че в публичния сектор определението за успех е проблематично. Сравнителният анализ може да насърчи имитация, но успешните конкурентни стратегии са въз основа на отличителни и уникални аспекти. Както в частния, така и в публичния сектор, е прието да се прави разлика между кооперацията и конкурентни форми на сравнителен анализ. Предвид акцента върху имитацията (заедно с адаптацията, разбира се), бенчмаркингът в рамките на ОМК със сигурност е по-кооперативен. Това може да бъде проблем, ако някой иска да повиши степента на конкуренция сред страните от ЕС (Radaelli, 2003).

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

По-важен е опитът придобит чрез партньорската проверка. ОМК стимулира разбирането на националния контекст, при което политиките могат да преценят защо някои решения може или не може да се приложат към собствения им национален контекст. Учението сериозно подчертава важноста на установяването на възможностите и желанието за експериментиране. **Отворената координация съчетава два вида на ученето в областта на политиката: учейки се от другите, с голям елемент на подражаване на базата на опит в други страни, както и учене с други, или „интерактивно учене”, въз основа на съвместно разглеждане и обмен на информация и опит**. ОМК може да разшири репертоара на политическите отговори, както и ученето от успеха другаде.

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

Ограниченията са свързани с това, че **специфичните за всяка страна препоръки са на практика (с изключение на външни проучвания или показатели) въз основа на доклади, изготвени от националните правителства**. В същото време, препоръките не съдържат информация за политиката на други държави, от които една страна може да се научи. Освен това, независимо от разликите в отзивчивостта на държавите-членки, Комисията гарантира, че броят на препоръките между тях е относително сходен. Политическите очаквания към мерките в отговор на препоръките не трябва да бъдат завишени, тъй като държавите-членки играят централна роля в тяхното формулиране.

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

на най-добри практики. *Партньорската проверка е основно средство за ефективна организация на сравнителни анализи. Тя е съществена причина за това ОМК да се разглежда като процес на учене* (Regent, 2003).

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

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

ОМК следва да съдейства за улесняване на обсъждането, развитието на мрежите и да даде възможност на участниците да споделят добри практики и да сравняват резултатите (Trubek and Mosher, 2001). Структурираните в рамките на ОМК процеси на учене в социалната сфера може да представляват европейска рамка, която да сближава на нивото на вярванията. Въпреки това, скоростта, с която държавите-членки са се споразумели за целите би следвало да алармира изследователите за потенциално ограничаване на *ОМК - възможността, че ще се окаже символичен процес, при който се правят декларации за целите без механизми за приемане на инструменти*, необходими за постигането им. ОМК разчита за своята ефективност на прехвърлянето на идеи в политическите процеси на държавите-членки. Знае се малко дали това предаване се случва.

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

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

Внимание следва да се отдели и на Европейския социален фонд. ЕСФ осигурява финансиране на държавите-членки и допълва техните действия като предлага финансова подкрепа за изпълнение на Националните планове за действие по заетостта. Тази подкрепа се канализира чрез оперативни програми, финансирани чрез ЕСФ. Това финансиране е предвидено да помогне за адаптиране и модернизиране на системите за образование, обучение и заетост. *Индиректно ЕСФ е свързан с ЕСЗ не само като средство за*

финансова подкрепа, но и поради собствената си организационна логика, която също е основана на диалога (Regent, 2003). Европейският социален фонд не е напълно успешно вписан в повишаването на значението на подхода „отдолу-нагоре” в Европейската стратегия по заетост. Проектите по ЕСФ са склонни да бъдат с временен характер и с малко обратна връзка към НПДЗ и после ННР. Освен това, има нужда от по-добра координация между национално и поднационално равнище, за да се учат от успешните проекти на ЕСФ.

Обикновено на **структурните фондове (и в това число ЕСФ) се гледа като на инструмент, който рационализира процеса на европейските политики, благодарение на ясните правила и икономическата логика за съотношение между цена и полза при отпускането на средства от тях**. Използването на средствата от ЕСФ и на програмно-проектния принцип, на основата на който те се усвояват, има и политически ефект, който в голяма степен отразява логиката на публичните политики и на хоризонталното взаимодействие между различен тип участници. Програмно-проектният принцип, подобно на ОМК, замества федерализма и институционалното разделение на компетенциите между равнищата на управление (Томова, 2008, 157 [Tomova, 2008, 157]). Чрез него се създават **партньорски връзки между различните равнища на управление, както и между тях и обществените организации, създава се среда, в която целите, зад които застават различните участници, могат да се постигат едновременно**.

Като цяло, анализът показва, че **потенциалът на инструментите в рамките на ЕСЗ за стимулиране на учене е предмет на значителни ограничения**. В някои контексти тези ограничения могат да бъдат премахнати (поне до известна степен) чрез промяна в процеси и характеристики. Ученето чрез собствен опит може да бъде допълнително засилено, ако показателите са по-силно насочена към критериите, разработени от експертните групи и изследователи.

Втората форма на учене, а именно учене от другите, би могла да разшири възможностите си чрез промяна на инструментите. Партньорските проверки трябва да се провеждат между групи от държави с подобни институционални договорености и структури. Политиките в по-малко проблемните области е вероятно да бъдат по-успешно прехвърлени и промените по-лесно постигнати чрез актове с незадължителна сила. Обединения, които може да варират в зависимост от предмета, биха могли да предложат по-добри условия за учене от други.

Таблица 2. Преглед на различните форми на учене и инструментите на ЕСЗ от гледна точка на използвания и възможния потенциал

Форми на учене	Насоки	Препоръки	Национални програми за реформи	Бенчмаркинг	Партньорска проверка и Програма за обучение	Индикатори	ЕСФ
<i>Учение от собствения опит</i>	В средна степен и потенциал	В голяма степен	В малка степен, но с голям потенциал	В средна степен, но с голям потенциал	В голяма степен	В голяма степен	В средна степен и потенциал
<i>Учение от другите</i>	В средна степен и потенциал	Липсва, с голям потенциал	В средна степен	В средна степен, но с голям потенциал	В средна степен, но с голям потенциал	В средна степен	В малка степен, но с голям потенциал
<i>Учение с другите</i>	В средна степен, но с голям потенциал	Липсва със среден потенциал	В малка степен, със среден потенциал	В малка степен, но с голям потенциал	В средна степен, но с голям потенциал	В голяма степен	В средна степен, но с голям потенциал

Специфичните за страната препоръки се изготвят почти без участието на другите страни и практически двустранно между представителите на съответната държава и Комисията. Така тези препоръки не съдържат почти никакъв потенциал за взаимно учене. Ползата от тях може да се увеличи чрез включване на външни експерти и по-ясна и тясна връзка с партньорските проверки и Програмата за обучение. Това може да се види в обобщената таблица на възможния и използвания потенциал за учене в рамките на ЕСЗ.

Сравнителният анализ в Доклада за напредъка има за цел да стимулира ученето от другите, но се фокусира само върху няколко модела. Партньорската проверка е инструмент за преглед и насърчава потенциалното учене от други държави. И накрая, показателите стимулират ученето чрез рефлексивна оценка и целенасочен стимул да се генерира информация. Докато показателите имат потенциал за насърчаване на ученето чрез собствен опит, политическите конфликти за консолидация на ОМК в бъдеще могат да попречат на оптималното използване на този потенциал.

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

ОМК, включително в рамките на Европейската политика по заетостта, показва редица ограничения, дори ако в тесен смисъл го приемем само като механизъм за координация и взаимно учене. Въпреки това, неговото използване е полезно и вероятно ще се разшири и в други области на европейско ниво.

В последна сметка - *най-важното предимство на ОМК е заобикалянето на политическите противоречия чрез преместването на акцента от интересите към търсенето на ефективни решения за общите проблеми.* Изхождайки от това изместване на акцента, ефективността на ОМК може да се увеличи значително при обвързването му с два ключови въпроса: подчиняването му на общоевропейски гранд-стратегически цели, около които има съгласие от една страна и увеличаването на използването на знанията и експертната при самите съдържателни елементи на процеса.

Обикновено изследванията на трансфера на политики използват категориите на „заемодател“ и „кредитополучател“, когато описват как политическа практика от една страна се пренася в друга. Подобни позиции са трудно определими в един интерактивен и многопосочен процес като ОМК.

Така ЕС всъщност се превръща не в генератор за ускоряване на трансфери, а в своеобразна *лаборатория за идеи*, при това за разлика от ограничените разбирания на трансфера, това може да са не само добри практики, а и иновации, които увеличават знанието за проблемите и броя на политическите алтернативи. В условията на голямо противопоставяне на влиятелни интереси нараства значението именно на знанието и на методите, търсещи изграждане на съгласие и взаимно учене.

Оскъдните емпирични изследвания за вътрешното (в страните-членки) въздействие на ОМК 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).

5. Развитие на процеса на учене за политиките в ЕС

Въпросът за взаимното учене не изключва идеята за значимостта на националните интереси. Това е в съответствие с разбирането сред повечето учени, че **ОМК включва, както стратегическо договаряне, така и социализация**. Разбира се, неоспорим факт е, че държавите-членки е по-малко вероятно да се съобразят с насоките, които са скъпи, дългосрочни и се различават от политическите им стремежи. **Желанието на ключовите участници да се учат е важен показател за действителното настъпване на учене в областта на политиката**.

Постигането на националните цели не е задължително в противоречие с постигането на общоевропейските. Напротив, **постигането на общоевропейските цели става възможно чрез реализирането на националните приоритети**. Това предполага те да се формулират едновременно, в рамките на общ процес, в който всяка общност говори чрез собствените си представители и по този начин участва в изработването на общите политики. Това предполага още европейската интеграция да не се схваща като бюрократичен процес, който протича отгоре-надолу в условията на йерархизирана власт и разпределени отговорности между наднационалните и държавните политически структури, а като форма на делиберация между участници от различните равнища на европейско политическо управление (Tomova, 2012).

Целта на ЕСЗ и ОМК не може и не трябва да бъде конвергенция – непременно и задължително. Напротив, появата и развитието на ЕСЗ е поява и развитие на мрежа. На страните следва да се предоставя възможност да селектират част от приоритетите и да ги подкрепят според националната си специфика. Това от своя страна може да допринесе за групиране на държавите в рамките на решаването на специфичните за някои от тях проблеми, включително и в рамките на партньорските проверки. Могат да се определят няколко повратни фактора за увеличаването на ефективността на ОМК, разбрана като взаимно учене:

- *Европейските страни следва да приемат участието си в ЕСЗ като участие в кооперативна стратегия, която зачита националните специфики и интереси;*
- *Логиката на ЕСЗ трябва да се възприема като процес на обмен на опит и знания, а не на доброволни и/или принудителни трансфери;*
- *Страните следва да се обединят и да следват в национален контекст обща гранд-стратегическа надстройка (понятие въведено от Танев, 2013 [Танев, 2013]) на ЕСЗ;*
- *Трябва да се засили ролята на знанието и експертните анализи на национално и местно ниво;*
- *Задължително е отварянето на националната мрежа за политиката по заетостта не само към европейските участници, но и към регионалните и местните актьори в съответствие с идеите за субсидиарност и участие.*

Консенсусното учене също има полза от промени в практиките на държавите-членки при изготвянето на НПП. Кръгът от участници следва да се разшири и стабилизира, за да се включи по-широка група от поднационални участници. Неслучайно Зейтлин (Zeitlin, 2005, 486) предлага **да се използва сравнителен анализ не само за резултатите, но също така и за измерване на широкото участие и относителното влияние на съответните участници**.

Специално внимание следва да се отдели на най-новите членки на ЕС от **Централна и Източна Европа**. Присъединяващите се страни не могат да повлияят на приемането на политиките на ЕС и на адаптирането на достиженията на правото на ЕС. От друга страна, голяма част от достиженията на правото на ЕС е много обща и идва под формата на „меки“ (необвързващи) актове, което оставя на националните правителства пространство за

маневриране. В много случаи присъединяващите се страни са много нетърпеливи да се научат от ЕС, за да ползват западния опит и процесът на трансформация се движи, за да се изградят функциониращи демокрации и пазарни икономики в съответствие с модела на ЕС.

В следствие това води до съществена слабост, при която новите държави-членки **най-често възприемат ЕСЗ като чисто административна дейност и това възпрепятства постигането на целите.** Ученето е в рамките на разбирането за ограничена рационалност. То е политически процес, а не техническо упражнение. Именно затова може да се твърди, че както при изготвяне на НПДЗ, така и при обсъждането на европейско ниво, те трябва да отстояват за включване на насоки по-добре приспособени към техните национални приоритети. С оглед на идентифицираните проблеми тези насоки трябва да акцентират върху потребностите на обучението, вариантите за решаване на регионалните политики по заетостта и не на последно място за намаляването на неформалната икономика. Това, разбира се, трябва да бъде подпомогнато чрез допълнителни действия със собствени средства, особено за професионална реинтеграция и мобилизиране на всички икономически и социални актьори и организациите на гражданското общество.

Като причини за това изготвянето на НПДЗ да изглежда като „административно упражнение”, а не като „лост” за действително подобряване на положението на пазара на труда в новите държави-членки, несъмнено трябва да се посочат финансовите пречки и липсата на достатъчно време за приспособяване към механизмите на ОМК. Съществуват, обаче, и други сериозни фактори – самото съдържание на ЕСЗ, недостатъчното обучение от страна на ЕК, слабостите на социалния диалог в тези страни. Относно първоначалното съдържание на ЕСЗ е ясно, че то е насочено повече към изискванията на трудовите пазари на ЕС-15.

Така например, от 1997 г. се счита, че повишаването на равнището на заетост предполага насърчаването на активни политики по заетост и постепенно изчезване на пасивните политики и политиките, които насърчават ранното излизане от трудовия пазар. Същевременно, в страните от ЦИЕ е задействан процес на реорганизиране на активното население, а схемите за ранно пенсиониране служат и за трансформациите, които настъпват в промишления сектор, в публичната администрация и в селското стопанство, т.е. бързото увеличаване на активните за сметка на пасивните политики крие опасности от създаване на сериозни дисбаланси. Още повече, че в страните от ЦИЕ след 2000 г. е значително по-малко наложително, отколкото в по-старите страни-членки, да се ограничават пасивните мерки, защото обезщетенията за безработица вече са сериозно променени под влияние на Световната банка.

Като цяло, в тези страни се забелязва сериозна тенденция за „изкуствено”, временно намаляване на безработицата. В по-малка или в по-голяма степен, това е характерно за всички нови членки заради първоначалния принцип на универсалност в отношението към тях на европейските институции. Така че въпросът за страните от ЦИЕ не е толкова силно свързан с намаляване на пасивните политики, колкото с подобряване качеството на работните места. Още повече, че икономическите агенти почти изцяло пренебрегват дългосрочните инвестиции за повишаване на качеството на заетост и професионалното развитие на човешките ресурси.

От друга страна, предизвикателствата за включване на регионалните и местните нива при изпълнение на ЕСЗ в страните от ЦИЕ са още по-големи поради факта, че икономиките на тези държави са силно централизирани по време на комунистическите режими и те разполагат с твърде малко институционални средства за действия. Дори след присъединяването към ЕС в повечето страни териториалните органи все още имат ограничени правомощия. Този фактор е придружен с ограничена географска и секторна мобилност на работниците.

Основен проблем за страните от ЦИЕ е преодоляване на практиката на директните трансфери на възприятия за проблемите и мерките. Разбирането за ЕС като учител прилагаш по тейлъристки метода на „моркова и тоягата” е работещо в предприсъединителния процес, но доброволните или принудителни трансфери нямат място в оформяща се широка „епистемологична” общност за взаимно учене като ЕСЗ. Взаимното учене не отрича националните интереси, напротив, то стъпва на разбирането и знанието за националните специфики и приоритети. И макар преговорните процеси да са по своята същност колосален трансфер на политики, то трансферът няма бъдеще в рамките на членство в ЕС. ***Директните трансфери на политики и инструменти са възможни само при широко отворен прозорец на възможностите. За страните от ЦИЕ този прозорец е окончателно затворен с влизането в ЕС, където е важно не слушането, а участието.***

6. Обобщение

Класическите разбирания за трансфер на политики и инструменти не обясняват добре интерактивен и сложен процес като европейската политика на заетост и ОМК. ***Предимствата на подхода за ученето за политиките пред разбирането за трансфер на политики са:***

- ***Допуска процес на социално учене заедно с другите***, а не само еднопосочно учене от своя или чуждия опит;
- ***Отчита съществуващите*** вярвания, социални модели и институционални различия;
- ***Не търси задължителна конвергенция***, а обмен на идеи и знания в съответствие с концепцията за ограничената рационалност;
- ***Помага за изграждането на съгласие*** в сложна политическа и институционална среда и за увеличаването на алтернативите;
- Много по-добре улавя обмена на идеи и знания на етапите на формиране на ***дневния ред и определяне на целите и др.***
- ***Може да е осъществен процес на учене и това да не доведе до промяна***, за разлика от това концепцията за трансфера предразполага към промяна и сближаване в по-краткосрочен период.
- ***Концепцията е по-подходяща е за изследване*** на многопосочни и циклични процеси като европеизацията и ОМК
- Вписва се в доминиращото разбиране за ЕС като система с ***многостепенно управление***

БИБЛИОГРАФИЯ

- Танев, Т., Държавничеството, С., 2013 [Tanev, T., Darjavnichestvoto, S., 2013]
- Томова, Т., Изработване на политики, програми, проекти, С., 2008 [Tomova, T., Izrobotvane na politiki, programi, проекти, S., 2008]
- Томова, Т., Социалната политика: капаните на оценката, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, бр. 4, Октомври 2011 [Tomova, T., Socialnata politika: kapanite na ocenkata, PUBLICHNI POLITIKI.bg, Godina 2, br. 4, Oktomvri 2011]
- Argyris, Chris and Donald A. Schön, *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Reading MA: Addison-Wesley, 1996
- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B., *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2002
- Bennett, C. and Howlett, M., The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences* 25: 275-294, 1992
- Bulmer, Dolowitz, Humphreys, Padgett, *Policy Transfer in European Union Governance*, Taylor & Francis e-Library, 2007
- Checkel, J.T., Social construction and integration. *Journal of European Public Policy* 6 (4), pp. 545-560, 1999
- Cohen, M. James March, and Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25, March 1972
- 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
- Dolowitz, D. and Marsh, D., 'Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44, 343-57, 1996
- Dolowitz, D. and Marsh, D., 'Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, 13 (1), 5-24, 2000
- Eberg, J., *Waste Policy and Learning - Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria*, Eburon, Delft. J. Eberg, R. van Est en H. Van de Graaf (red.), *Leren met beleid - Beleidsverandering en Beleidsgericht Leren bij NIMBY-, Milieu- en Technologiebeleid*, p.7-17, 1997
- Evans, M. and Davies, J., 'Understanding Policy Transfer: a Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective', *Public Administration*, 77 (2), 361-85, 1999
- Goetschy, J., 'The open method of coordination and the Lisbon strategy: the difficult road from potential to results', *Transfer*, 11 (1), 64-80, 2005
- 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
- Haas, Peter. M. & Haas, Ernst. B., 'Learning to Learn: Improving International Governance ', *Global Governance*, 1995

- Hall, Peter A., ‘Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.’ *Comparative Politics* 25(3):275–96, 1993
- 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
- Hemerijck, A. Visser, J., *Policy learning in European welfare states*, 2003
- 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
- Jacobsson, K., ‘Trying to reform the “best pupils in the class”? The open method of coordination in Sweden and Denmark’, in J. Zeitlin and P. Pochet (eds.) *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 107–136, 2005
- James, O. Lodge, M. The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research, *Political Studies Review*: Vol 1, 179–193, 2003
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*. New York: Harper Collins, 1995
- Knaap, P. van der, *Lerende Overheid, intelligent beleid - De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*, Uitgeverij Phaedrus, Den Haag, 1997
- Lundvall, B.A. and M. Tomlinson, ‘International benchmarking as a policy learning tool’ in M. Joao Rodrigues (Ed.) *The New Knowledge Economy in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham: 203–231, 2002
- Mabbett, D., *Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe*, 2005
- Majone, G. & Wildavsky, A., *Implementation as evolution*. In: Pressman, J. & Wildavsky, A. (eds.). *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1979
- March, J. & Olsen, J., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *American Political Science Review* 78: 734–49, 1984
- McConnell, A., *What is Policy Change? A Small Step on an Uneven Road*, Paper presented to the panel ‘Tracking Policy Through Time: Beyond the Stability- Change Dualism’, *Governing by Looking Back Conference*, ANU, Canberra, Australia, 12–14 December 2007
- Nedergaard, P. *Policy Learning In The European Union: The case of the European Employment Strategy*, *Policy Studies*, Vol. 27, No 4, ISSN 0144-2872, 2006
- Noaksson, N., *Bridging the delivery gap in the Open Method of Co-ordination - Learning to expect less in order to get more*, *European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS)*, 2006

- 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
- Radaelli, C. M., The role of knowledge in the policy process ', *Journal of European Public Policy*, 2, 2, 159-183, 1995
- 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
- Regent, Sabrina, The Open-Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal* 9 (2): 190-214, 2003
- 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
- Rose, R., 'What is Lesson Drawing?', *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3–30, 1991
- Rose, R., Ten steps in lesson-drawing: A guide to learning from abroad, *RSCAS working paper 2002–05*, EUI, Florence, 2002
- Sabatier, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21: 128-168, 1988
- 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
- Scharpf, Fritz W., *Games Real Actors Play. Actor centered institutionalism in policy research*, Bolder, Colorado, 1997
- Stone, Diane. Knowledge, power and policy. *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*, ed., Diane Stone. London: Routledge, 241-258, 2000
- Tomova, T., European social policy: do the states matter? ,ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Volume 3, Number 1, June 2012
- Trubek, David M. and Mosher, James, 'New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model'. Presented at Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy. European Union Center, University of Wisconsin-Madison, May 10-12 2001
- Tsarouhas, D., *The Open Method of Coordination and integration theory: are there lessons to be learned?*, 2005
- 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