

ЗАСТЪПНИЧЕСКИ КОАЛИЦИИ В ОБЩНОСТИТЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

Симеон Петров

Резюме

Настоящата статия въвежда накратко в Рамката на коалициите за застъпничество, въведена от Пол Сабатие и Ханк Дженкинс-Смит Рамката на коалициите за застъпничество предлага реалистична комбинация на интереси и основани на знанието подходи за политическа промяна. Рамката за застъпничество вижда политическия процес и промяната в политиката като включваща конкуриращи се коалиции на политически действащи лица в рамките на подсистеми, медиранни от политически брокери. Застъпническата коалиция се състои от актьори, представляващи пазара, държавата и организациите и на гражданското общество на всички равнища, които споделят набор от основни убеждения и които търсят да манипулират институциите за постигането на своите цели с течение на времето.

Ключови думи: публични политики, Рамка за застъпническите коалиции, подсистема на политиките, мрежа на публичните политики

ADVOCACY COALITIONS IN POLICY COMMUNITIES

Simeon Petrov

Abstract

The article introduces in brief the Advocacy Coalition Framework in policy communities, developed by Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith. The Advocacy Coalition Framework offers a realistic combination of interests and knowledge-based approaches to policy change. The Advocacy Coalition Framework sees the political process and policy change as including competing coalitions of political actors within sub-systems, mediated by political brokers. The advocacy coalition consists of actors representing the market, state and organizations of civil society at all levels, who share a set of basic beliefs and seek to manipulate institutions to achieve their goals over the time.

Keywords: public policy, Advocacy Coalition Framework, public policy subsystem, policy community, public policy network

1. Въведение

Може би най-възловият въпрос при изследването на публичните политики (policy study) е защо в рамките на един сектор се е стигнало до едно, а не до другите възможни решения, защо е предпочетен един инструмент пред неговите алтернативи. След 70-те години на 20-ти век предлаганите универсални решения, които абсолютизират значението на политическите идеологии, или пък на „чистата“ рационалност в обяснението на промените в политическия процес очевидно не работят. Проучването на политическия процес включва комбинация от сложни елементи: актьори, предпочитания, интереси, възприятия, стратегии, институционален дизайн, правителствени действия и др.

През последните десетилетия се полагат известни усилия за изграждането цялостни рамки, които биха могли да осигурят по-добро обяснение на процеса на публичните политики. В настоящата статия се скицира един от тези модели – Рамката за

застъпническите коалиции (Advocacy Coalition Framework), разработена в края на 80-те години от Пол Сабатие и Ханк Дженкинс-Смит. Според авторите публичните политики са структурирани в съставни подсистеми - съвкупности от индивидуални или колективни участници, обществени и частни организации, които се занимават с определена област на политика или проблем и преговарят помежду си, опитвайки се да повлияят на взетите решения (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993, 1999).

Концепцията е представена в оригиналната си версия през 1988 г. (Sabatier, 1988) и от тогава е подобрена от нейните автори въз основа на резултатите от емпиричните изследвания на модела. Идеите за застъпническите коалиции в рамките на различните общности на политиките правят важни приноси в литературата за сложния процес на публична политика, като например, необходимостта да се вземат по-дългосрочни перспективи за разбиране на промените в политиките. Моделът, също така, помага да се отговори на много въпроси относно процеса на създаване на политики: Как в политическата подсистема си взаимодействат широк кръг участници? Какви са тези актьори и как превръщат вярата и идеите си в политика? Има ли някаква обмяна на знание между тях? Съюзници или противници са те в политическата подсистема? Каква е ролята на научните и технически познания в разработването на политики? Какви фактори могат да повлияят на промените в политиката и др.

2. Подсистеми на политиките и мрежова концепция

Модерните понятията за подсистема на политиките (policy subsystem), общност на публичните политики (policy community) и мрежа на публичните политики (policy network) са използвани не само на национално, но и на равнище ЕС. Роудс (Rhodes, 1981, 1988) разработва мрежовия модел, който впоследствие се прилага за проучване на различни политики. 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.

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 заинтересувани страни, участващи активно в процеса на разработване и прилагане на политиките (Маринов, 2011, 36).

Особено силен е мрежовият подход по отношение на европеизацията – процес, който натоварва 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. (Танев, 2008) 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.

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.

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. 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).

Обяснението на промяната 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.

Същевременно 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 „договаряне“. 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 общността на политиката се пренася вечния научен 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. (Брайкова, 2003)

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.

Рамката на коалициите за застъпничество предлага реалистична комбинация на интереси и основани на знанието подходи за политическа промяна. 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 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. Важен аспект на застъпническата рамка е, че тя е разработена и в най-голяма степен се използва, за да анализира политиката в областта на околната среда в САЩ и по света. Отличителна черта на тази политика е ролята на експертния опит, особено на научния дискурс при формирането на политиката (Boyle, 2009). Рамката на Сабатие и Смит ни позволява и да отидем отвъд предположението, че формирането на политика следва линеен процес на идентифициране на проблема, определяне на дневен ред, приемане, изпълнение и оценка на политиката.

Застъпническата коалиция се състои от актьори, представляващи пазара, държавата и организациите и на гражданското общество на всички равнища, които споделят набор от основни убеждения (цели на политиката, плюс каузални модели и други възприятия) и които търсят да манипулират институциите за постигането на своите цели с течение на времето Sabatier (1988: 139). Съгласно Sabatier and Weible (2009) рамката на застъпническите коалиции се основава на: (1) макро ниво, където повечето от политиките се формулират сред специалисти в една подсистема на политиката, а тяхното поведение е засегнато от по-големи социално-икономически фактори (2) мезо ниво, където решението за справяне с множеството участници в дадена подсистема е да бъдат обединени в коалиции за застъпничество; (3) и микро ниво (индивидуален модел), при който обяснението на позициите идва от социалната психология. Основната единица за анализ е подсистемата. Подсистемите функционират в по-широка политическа среда, определена от относително стабилни параметри.

3. Същност на Рамката на коалициите за застъпничество

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. 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).

Същевременно концепцията на политическите подсистеми се разширява от традиционните представи за железни триъгълници и ограниченост до административни агенции, парламентарни комисии и групи по интереси, за да се включат участници на различни нива на управление, както и журналисти, изследователи и политически

анализатори, които играят важна роля в генерирането, разпространението и оценката на политическите идеи.

Рамката за коалициите за застъпничество на Сабатие има най-малко четири основни допускания. Първо, разбирането, че процесът на промяна на политиката и ролята на ученето в него изискват време - едно десетилетие или повече. Второ, най-полезен начин да се мисли за промяната на политиката в такъв период от време е чрез фокусиране върху политическите подсистеми, т.е. взаимодействието на участници от различни институции, които се стремят да оказват влияние на правителствените решения в областта на политиката. Трето, подсистемите трябва да включват междуинституционално измерение, поне за вътрешната политика. Четвърто, политиките или програмите могат да се концептуализират по същия начин като системите от вярвания, т.е. остойностени приоритети и причинно-следствени предположения за това как да ги реализират (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 178).

Тъй като е създадена заради анализа на специфични политики в САЩ, концепцията на Сабатие не е директно приложима за всяко изследване, но дава няколко полезни ориентира. Тя допринася за изследването на конкретни политики с предпоставката за достатъчно дългия времеви период. Времевият диапазон за повече от десетилетие идва директно от констатациите на Уайс (Weiss, 1977), който убедително твърди, че фокусирането върху краткосрочно вземане на решения подценява влиянието на редица фактори с течение на времето.

На второ място, най-полезен предмет на анализ за разбиране на промяната на политиката в съвременните индустриални общества не е конкретна държавна или европейска институция, а по-скоро една подсистемна политика, т.е. тези участници от различни обществени и други организации, които активно се занимават с проблем или въпрос, като контрол на замърсяването на въздуха или здравето и които редовно се опитват да въздействат на държавната политика в тази област (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 179).

Третата основна предпоставка е, че политическите подсистеми обикновено включват участници от всички равнища на управление. Да се проучва промяна в политиката само на национално или европейско ниво, в повечето случаи е напълно подвеждащо.

Четвърта важна предпоставка е, че публичните политики са корпоративни имплицитни теории за това как актьорите да постигнат целите си и по този начин могат да бъдат остойностени приоритети, възприятия на важни причинно-следствени връзки, възприятия на състоянието на света (включително мащаба на проблема), възприятия на ефикасността на политическите инструменти и др. (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 176).

В последна сметка се разбира връзката между общността на политиката и промяната на политиката чрез идеята, че промяната в общността е важна предпоставка за промяна на самата политика. Това е предопределено и от факта, че трайното присъствие на определени интереси и специфични идеи обяснява приемствеността и възпроизводството на политиката и тя може да бъде променена само ако „влязат“ нови интереси или идеи.

Има съгласие в литературата, че ако няма външен натиск върху доминиращите интереси за промяна на политиката, статуквото ще надделее. Предполага се, че доминиращата коалиция има малък стимул да коригира политическите договорености, които остават благоприятни за техните интереси. Сабатие твърди, че различните видове външен натиск могат да дадат важен тласък за промяна в политическите мрежи (Sabatier, 1986, 1988), давайки следните примери:

- Промени в правителството - новите правителства са ефект, простиращ се отвъд определена политическа мрежа. Въпреки това, при упражняване на прерогативите на властта, новите правителства вещаят пристигането на нови политически лидери, а често и на висши държавни служители;
- Промени в икономиката и технологиите – икономическо развитие, население, заетост в индустрията, образователно равнище и др.

- Въздействието на политиката - натискът за промяна в политическите мрежи може да възникне от развитие в други области на политиката (Kingdon, 1995).

Рамката дава специален акцент върху значението на коалициите на актьорите за обясняване на промяната на политиката. Известно е, че те съществуват за продължителни периоди от време и се борят или преговарят за резултатите от политиката. Коалициите често включват широки групи от участници, като групи по интереси, правителствени служители, експерти, предприемачи в областта на политиката и дори журналисти. Разглеждат се подсистемите на политиката като най-доброто ниво на анализ и се предлага те да включват участници от много нива на управление. (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, Sabatier & Jenkins-Smith 1999).

Вярванията на различните коалиции са организирани в йерархична тристранна структура. В най-високата степен, в „дълбокото ядро” на общата система от вярвания се включват основни онтологични и нормативни убеждения, като усещането за природата на хората или индивидуалната свобода, или социалното равенство, които работят в почти всички области на политиката; познатата лява/дясна скала работи на това ниво. На следващото ниво са политическите основни вярвания, които представляват основните коалиционни ангажименти и нормативни и причинно-следствени възприятия за цялата подсистема (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993). Накрая са вторичните аспекти, включващи голям набор от тесни вярвания по отношение на сериозността на проблема или на относителната важност на различните причинни фактори, политически предпочитания по отношение на желаните подзаконови актове или отпускането на бюджетни средства, дизайнът на конкретни институции, както и оценките на работата на различните участници. Като цяло, дълбоките убеждения са много устойчиви на промени - по същество приличат на религиозната вяра (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 181).

Таблица 1. Структура на вярвания на коалициите

<i>Дълбоко ядро</i>	<i>Ядро на политиките</i>	<i>Вторични аспекти</i>
<i>Основни нормативни ценности, които са част от личната философия. Политическото разделение ляво-дясно е включено на това ниво</i>	<i>Позиции и стратегии за постигане на дълбоки вярвания в рамките на тази подсистема, вкл. възприятия за сериозността на проблемите на политиките, причините и решенията</i>	<i>Инструментални решения и информация необходими, за да приложат и регулират основните ценности на политиките</i>

Много трудно

умерено лесно

Чувствителност към промяна

(Изт. Jenkins-Smith and Sabatier, 1993)

В последна сметка Рамката на застъпническите коалиции предполага, че една коалиция е обвързана от споделена йерархична система на вярвания на нейните членове, където дълбокото основно вярване (идеология) и ядрото на политиката (обща политически принципи на подсистемата) са по-неподатливи на промяна, отколкото вторични убеждения (инструментални и административни въпроси). Тези убеждения също се разглеждат като

основен механизъм, предизвикващ действията на коалициите и водят до последваща промяна на политиката. Тази промяна може да е незначителна, да се преместят вторични вярвания или да се променят основните вярвания на политиката. Първоначално Рамката за застъпническите коалиции описва два пътя към основни промени в политиката: обучение и външен натиск. В първия случай в рамката се вижда, че промяната на политиката зависи от вътрешното развитие и процес, в който експертните знания и новите знания играят решаваща роля и политическият процес се осъществява в среда със стабилни външни структури. Във втория случай големите промени в дадена подсистема на политиката са свързани с външни пречки, което води до значително преразпределение на политическите ресурси и промяна на основата на политическите убеждения. Външните системи функционират както като ограничение, така и като ресурс за коалициите. В последствие са добавени още два фактора – опит, обикновено базиран на неуспешни текущи политики, както и възможността за договаряне на споразумения между две или повече участващи коалиции (Sabatier 1998, Weible, Sabatier, 2009).

В рамките на всяка подсистема можем да намерим от две до пет коалиции, формирани от най-различни позиции участници (държавни служители, предприемачи, избрани представители, изследователи, представители на граждански организации и т.н.), които споделят убеждения, ценности, идеи, сходни политически цели. Приема се, че участниците имат силни политически убеждения и търсят ефективност, за да превърнат вярата си в реални политики. В този смисъл, техническата и научната информация играе важна роля при промяна на вярванията на политическите участници и изследователите (университетски учени, анализатори на политики, консултанти и др.) са ключови играчи в политическия процес. Рамката също предполага, че вярванията на политическите актьори са склонни да останат стабилни във времето. Така големи промени в политиките са много трудни (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999).

Противоречиви стратегии от различни коалиции обикновено се медиират от трета група от участници, наричани брокери на политика, чиято основна грижа е да се намери някакъв разумен компромис, който да намали силата на конфликта. Въз основа на възприятията на решенията и техните последици, както и на нова информация, всяка коалиция за застъпничество може да преразгледа своите вярвания, предимно в средните аспекти, и да променя стратегиите си.

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, 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. Консенсусните 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).

Аргументите за сътрудничество, а не за състезателни подходи почиват отчасти на две аксиоми: първо, че съвместните подходи смекчават конфликта и второ, че съвместните подходи помагат за интегрирането на науката и ценностите чрез различни съвместни стратегии за установяване на фактите (Weible, Sabatier, 2009).

Коалициите за застъпничество имат за цел да превърнат вярата си в политика, като използват редица различни стратегии. Сред тях са лобирането, изследванията, мобилизирането на общественото мнение, иницирането на научни изследвания, участието в държавните консултативни органи, правните средства и т.н. Теорията е емпирично свързана с подсистемите на политиката, зависещи от опита на природните науки (енергетика, околна среда, горско стопанство) Но според Сабатие практически казуси, използващи рамката, доказват нейната полезност в други области на политиката. (Sabatier 1998).

Един важен въпрос, който концепцията за застъпническите коалиции повдига е за ролята на знанието в процеса на публичните политики. Въпросът за използването на знанието в политическия процес е все още отворен. Литература по изследване и анализ на политиката е ограничена по два начина. Първо, тя е почти изцяло ограничена до политическия контекст в САЩ и други напреднали индустриални държави – систематичните изследвания върху използването на експертно-аналитичната информация от политиките в развиващите се страни все още е оскъдна. Вторият недостатък на литературата за усвояване на знанията е, че тя не се фокусира директно на социалните и политическите фактори, които оформят политическите програми и процесите на вземане на решения (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993). Независимо от това, има широко съгласие по няколко важни точки. Първо, политическите анализи рядко имат незабавно или пряко влияние върху решенията на правителството. Има неудовлетвореност и разочарование в резултат на безуспешността на опитите да се прилагат социални науки към правителствените курсове на действие.

Надявайки се да се поправи положението, броят на ранните проучвания за усвояване на знания са фокусирани върху характеристиките на политиката в областта на научните изследвания и начина, по който са проведени, което ги прави по-малко полезни. Има изводи за съществени различия в професионалните култури, които често затрудняват комуникацията между изследовател/анализатор и държавни функционери и политици. Изследователските доклади и политически анализи не са съвременни, не вземат под внимание политическата и административна гледна точка и така нататък. Според широко разпространения модел на „просветление“ на усвояването на знания, информацията, изготвена от анализаторите, допринася за политическия процес косвено и с течение на времето чрез създаване на по-обща тълкувания и разбираня за въпросите, като постепенно променя работните хипотези и концепциите на политиките. Изследванията на фона на данни и емпирични обобщения, от които са извлечени политически идеи и решения, рядко ги предоставят като „отговор“, така че политическите актьори да ги използват за решаване на конкретен проблем на политиката.

Техническият анализ като цяло обслужва повече просвещението, отколкото да има инструментална или инженерна функция (Weiss, 1977). Но началото на емпиричните изследвания на усвояване на знания, също така показват, че правителствените агенции често не успяват да използват изследванията и анализите, дори когато са необходими при определяне на политиката. Всичко това показва, че използването на техническа информация и анализ в правенето на политика често е неравномерно и дори произволно, че то се дължи до голяма степен от външни организационни и политически влияния. Всички страни са съгласни, че изследванията и анализът трябва да играят решаваща роля при формулирането на публичната политика. Но въпросът точно какъв тип информация е необходима на

вземашите решения едва напоследък се разглежда по начини, които признават, че създателите на политиката също са политически участници.

На база на концепцията могат да се изведат и няколко важни заключения за ролята на академичните анализи за политиките:

1) Съществените културни различия възпрепятстват взаимодействието между търсещите решения на своите проблеми групи и вземащите решения на всички нива.

2) Политическите анализи рядко оказват влияние върху конкретни правителствени действия и по-често служат за постепенна промяна на понятията и предположенията на вземащите решения във времето.

3) Политическите анализи често се използват за несъществени цели, като например да се повиши доверието в организацията, за забавяне на нежелани решения и др.

4) Ако изследователите и анализаторите на политики желаят да имат значително въздействие по отношение на съдържанието на публичните политики обикновено трябва да изоставят ролята си на неутрални наблюдатели и вместо това да приемат ролята на адвокати на дадена версия за бъдещето.

4. Заключение

Някои от най-интересните модели на институционална промяна се фокусират върху взаимодействието на идеи, аргументи и дебати в институционалната среда. Работата на Сабатие и Смит за „Застъпническите коалиции” и ученето в областта на политиката 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, 1993, 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). Концепцията застъпва тезата, 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.

В последна сметка концепцията за изследване на публичните политики е допълнена с рамката на коалициите за застъпничество, което позволява да се идентифицират редица въпроси, чиито отговор да се търси при изучаването на конкретни политики:

- 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 влияят на политиката и какви са били техните ресурси?
- Какви стратегии използват коалициите, 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?

Табл. 2 Рамка на коалициите за застъпничество



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

БИБЛИОГРАФИЯ

- Брайкова, Т., Публичните политики, С., 2003
- Маринов, Ал., Капацитет за политики в администрацията, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, бр. 3, Юли 2011
- Танев, Т., Анализ на публичните политики, С., 2008
- Boyle, N. Schünemann, W., The Malleable Politics of Activation Reform: the 'Hartz' Reforms in Comparative Perspective, Paper for 2009 EUSA Biennial Conference, April 25, Los Angeles.
- Kenis P, Schneider V. 1991. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. . Frankfurt: Campus, 1991, 25-59. In Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, ed. B Marin, R Mayntz, pp. 25-59. Frankfurt/M.: Campus
- Kingdon, John W., Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition). New York: Harper Collins, 1995
- Marsh, D. and R.A.W. Rhodes, (eds), Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press, 1992
- Rhodes, R.A.W., Control and Power in Central-Local Relations , Aldershot: Gower, 1981
- Rhodes, R. A. W., Beyond Westminster and Whitehall, Unwin Hyman: London, 1988
- Rhodes, R., Binder, S. & Rockman, B. (eds.), The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press, 2006
- Richardson, J., 'Government, interest groups and policy change', Political Studies 48 (5): 1006-25, 2000
- Sabatier, Paul A., What Can We Learn from Implementation Research? In Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project, ed. Franz-Xaver Kaufmann, 1986
- 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 Jenkins-Smith, H., C. (eds.), Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 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
- 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
- Weiss, Carole H. Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. Policy Analysis, 3,4:531-545, 1977