**АНАЛИЗ**

**на заинтересованите страни в процеса на формиране**

**и изпълнение на политики за регионално и местно развитие**

**София, 27 март 2015 г.**

Настоящият доклад е разработен от авторски екип, включващ:

Васил Ленчев - Експерт анализи и проучвания

Николай Желязков – Експерт Институционална координация

Здравко Сечков – Експерт Регионално развитие

Александър Михайлов - Експерт Местно развитие

Светла Колева - Експерт Социология

Демир Деянов - Експерт Гражданско участие

Росица Райчева - Експерт Медии

*Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Регионална асоциация за развитие и иновации - Мизия и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.*

**Заинтересовани страни**

Заинтересована страна е всяко лице или група в или извън организацията (регион или община), които изискват внимание от страна на региона/общината (влияят на дадено решение), могат да допринесат с ресурси или да бъдат засегнати от дадено решение на региона/общината. Въвличането на заинтересованите страни на ранен етап от планирането може да доведе до по-силно изразен консенсус по целите и по-голяма готовност да се подкрепят решенията. Заинтересованите от решенията във връзка с регионалната или местна политика страни могат да включват различни хора и организации: фирми, държавни ведомства, потребители на услуги, квартални организации и граждански групи. В други случаи това може да са представители на бизнеса (работодатели); инвеститори; индустриални и търговски обединения; професионални асоциации и браншови организации;неправителствени организации; местни общности; граждански сдружения,обществеността като цяло.

Анализът на заинтересованите страни в процеса на формиране и изпълнение на политики за регионално и местно развитие включва два вида дейности:

* идентифициране на заинтересованите страни;
* изследване на степента им на въздействие върху процеса на формиране и изпълнение на политики за регионално и местно развитие.

Първата стъпка на анализа е да идентифицира заинтересованите страни. Процесът трябва да бъде системен и точен, защото заинтересованите страни са различни във всеки конкретен случай и зависят от контекста и спецификата на съответната политика.Идентифицирането на заинтересованите страни включва:

* определянето на страните, които ще бъдат засегнати пряко или косвено, положително или отрицателно от дадена политика;
* степента на въздействие на всеки един от тези индивиди, групи, организации, върху процеса на разработване, изпълнение и оценка на политиката;
* отчитане на техните интереси и влияние върху политиката;
* най-подходящите механизми за консултиране с тях, за да се увеличи тяхната подкрепа и да се намали тяхното противопоставяне.

Една от стандартните форми на идентифициране на заинтересованите страни включва оценка и ранжиране на следните елементи:

* Кои са потенциалните облагодетелствани страни?
* Кои са подложени на неблагоприятно въздействие?
* Кои заинтересовани страни могат да повлияят негативно?
* Кои имат капацитет да подкрепят планираните дейности?

Първата стъпка е съставянето на списък, който включва различните институции, организации, групи и индивиди, които могат да имат отношение и/или да въздействат върху основните регионални/общински политики или върху които изпълнението на тези политики може да окаже влияние. Целта на този списък е да даде първоначална информация за разработване на таблица за анализ на заинтересованите страни.

В контекста на настоящия проект, са идентифицирани следните групи заинтересовани страни:

* групи, чиито интереси са засегнати от регионалните/общинските нормативни и/или стратегически документи и провеждани политики;
* групи, които разполагат с необходимата информация, ресурси и компетенции за извършване оценка на въздействието, формулиране на регионални/местни политики и тяхното изпълнение;
* групи, които могат да се включат активно в приложението на регионалните/местните политики.

Експертната оценка на заинтересованите страни в процеса на формиране и прилагане на политики за регионално/местно развитие в България идентифицира следните групи:

* представители на регионалната и местната власт;
* представители на централната власт;
* представители на бизнеса, в това число и еднолични търговци, земеделски производители, кооперации, представители на търговски дружества;
* представители на структурите на гражданското общество (СГО), в това число НПО, културни институции, читалища, спортни клубове, туристически дружества, настоятелства и т.н.; представители на образователни институции, здравни и социални заведения; граждани;
* представители на властите, бизнеса и СГО от страни на Европейския съюз.

Европейската комисия препоръчва при идентифицирането на целевите групи да се има предвид: по-широкото въздействие върху други политики; необходимостта от специфичен опит, компетентност или технически знания; необходимост от включване на неорганизирани интереси; опита на участниците от предишни консултации; необходимостта от правилен баланс между представителите на социалните и икономическите партньори, големите и малките организации или фирми, по-широки групи (например църковни и религиозни общности) и специфични целеви групи (например жени, възрастни хора, безработни или етнически малцинства).

По конкретно, списъкът на заинтересованите страни в процеса на формиране и прилагане на регионални и местни политики включва:

|  |  |
| --- | --- |
| *ГРУПА* | *ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ* |
| Европейски институции | Европейска комисия  Комитет на регионите  Конгрес на регионалните и местни власти - Съвет на Европа |
| Централна власт | Министерски съвет  Министерство на регионалното развитие и благоустройството  Министерство на финансите  Министерство на транспорта  Министерство на околната среда и водите  Министерство на образованието  Министерство на икономиката  Министерство на земеделието и храните  Министерство на вътрешните работи  Агенции |
| Регионални власти | Регионални съвети за развитие  Регионални координационни съвети  Областни управители |
| Местни власти | Общински съвети  Кметове  Общински администрации  Кметове на населени места и кметски наместници |
| Бизнес | Международни търговски организации  Банки,  Търговски дружества  Еднолични търговци  Земеделски производители  Кооперации  Браншови сдружения на бизнеса |
| Структури на гражданското общество | НПО в обществена полза  Тинк-танк организации |
| Социални и икономически партньори | Синдикати  Организации на работодатели |
| Религиозни общности | Основни вероизповедания |
| Специфични целеви групи | Женски организации  Младежки организации  Пенсионерски организации  Организации на хора с увреждания |
| Медии | Електронни медии  Печатни медии  Интернет базирани медии |
| Политически партии | Парламентарно представени партии  Партии представени на местно ниво |

**Анализ на заинтересованите страни**

Признаването на ключовата роля, която заинтересованите страни играят при определянето на политиката, нейното осъществяване и формирането на резултатите, й превръща анализа на тези заинтересовани страни в жизнено важен инструмент за стратегическите изследвания. Терминът “Анализ на заинтересованите страни” обхваща цял спектър от различни методологии за анализиране на интересите на тези страни, а не представлява един отделен инструмент – факт, който води до известно объркване за това какво е той и как да се работи с него. Целта е, на основата на една обща методология да се изследват основните заинтересовани страни в процеса на формиране и изпълнение на политики за регионално и местно развитие. Друга цел на анализа е да се изследва степента на заинтересованост на идентифицираните участници в процеса.

По принцип, след идентифициране на заинтересованите страни, анализът се фокусира върху два ключови елемента: страните се анализират от гледна точка на: а) интереса, който имат по конкретния проблем, и б) количеството и видове ресурси, които те могат да мобилизират, за да повлияят на резултатите по този проблем. Ала начинът, по който се анализира всеки от тези елементи и степента, в която се прави това, могат да се различават силно. Подходите, които се опитват да обхванат в анализа прекомерно много, носят риска да превърнат анализа в изключително трудоемко занятие с голяма добавена стойност. Затова би могло да се прилага едно просто правило: в анализа да се включат само онези групи, които имат реални и подлежащи на мобилизиране ресурси, които биха могли да бъдат използвани в процеса на регионална и местна политика, както и интересите на групите по конкретния проблем.

Някои схеми са доста ограничени в онова, което може да се постигне при тях с анализа на заинтересованите, докато други са далеч по-богати както по отношение на информационните, така и на аналитичните изисквания. Когато се прилагат различни критерии за това, кои групи да бъдат включени в анализа на заинтересованите, трябва да се разгледат някои от измеренията на тези схеми, вариращи от по-простите форми на анализа до по-сложни рамки.

**Подходи**

Първият от възможните подходи към анализа на заинтересованите страни се фокусира върху използването му като инструмент във формирането и прилагането на политики. Заинтересованите страни се определят и класифицират според ресурсите, които контролират, според техните интереси към дейностите и резултатите от политиките и тяхната важност за различните видове отношения. Анализът се обобщава в таблица, при която страните, заинтересовани от конкретен въпрос, се разполагат по вертикалната ос, а хоризонталната ос илюстрира няколко вида отношения (или ресурси), които страните могат да внесат по проблема.

Този подход и таблицата имат някои характеристики, които могат да намалят неговата полезност за определени видове анализ. Първо, макар че се отбелязват отношенията или ресурсите, степента, в която тези ресурси действително допринасят за изхода по дадения въпрос, не се възприема лесно. Второ, нито матрицата, нито описателният анализ индикират степента, в която групата има потенциал да мобилизира отбелязаните ресурси или отношения. Въпреки това, подходът позволява бързо разбиране кой с какво разполага, а това са важни елементи при разработването на стратегия.

При втория подход в таблицата се разполагат основните заинтересовани по хоризонталната ос, а по вертикалната се изброяват проблемите, по които тези заинтересовани могат да имат определено влияние или потенциал да разрешат. Таблицата обаче не е много ясна за това как заинтересованите могат действително да помогнат за решаването на установените проблеми, просто казва, че те са в състояние да го направят. И което е може би по-важно, таблицата не показва действително нивото на интерес на дадена заинтересована страна към проблема, нито посоката на този интерес - против дадена политика или за нея.

Трети възможен анализ на заинтересованите страни предполага не само изброяване на важните заинтересовани страни, но се опитва и да прецени относителната им тежест, техните интереси и/или цели, как тези интереси влизат в конфликт с интересите на останалите. Основната сила на този подход е в неговата изчерпателност. Налице са и някои потенциални проблеми – особено по отношение на това колко и кои групи се включват или трябва да бъдат включени в разглеждането. Извършва се преценка кои немобилизирани или неорганизирани групи могат да бъдат засегнати по някакъв начин от политиката (без значение дали те действително са засегнати от тази политика) и какво те биха могли да смятат за тази политика. Когато политическият фокус е сравнително широк, тогава броят на групите, които трябва да бъдат включени съгласно този критерий, бързо се увеличава и би могъл да превърне анализа в твърде обременително занятие. Друго потенциално затруднение е, че този подход не отчита ресурсите на заинтересованите страни, нито техния потенциал да мобилизират тези ресурси.

Четвърти подход е свързан с разработване на таблица, при която информацията за всяка група се разполага съгласно интересите на групата, нивото на ресурси, с които тя разполага, потенциала й за мобилизиране на ресурсите и позицията на групата по дадения въпрос или проблем.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| гРУПА | интереси на групата към проблема | ресурси | потенциал за мобилизиРАне на ресурсите | позиция по проблема |
|  |  |  |  |  |

В първата клетка на таблицата се разполагат различните групи заинтересовани страни.

Във втората клетка на таблицата се изброяват онези интереси, които ще бъдат засегнати от политиката или решението, което ще бъде взето. Какви са специфичните интереси на тази група към тази политика? Трябва да се подберат два или три интереса и/или очаквания, които са най-важни.

В третата клетка се отбелязват онези ресурси, с които групата разполага и които биха могли да бъдат въвлечени в процеса на взимане на решение или осъществяване на политиката. Може ли групата да предложи някакви конкретни знания или информация? Дали положението и присъствието на въпросната група на една от страните по проблема ще е от ключово значение за неговото осъществяване или блокиране? Ако се окаже, че групата разполага с ресурси, които са от значение, важно е да се знае и дали групата е в състояние да мобилизира тези ресурси бързо или бавно. Ресурсите, които могат да се мобилизират бързо, са предимство, когато проблемът е неотложен, но не са толкова важни, ако въздействието на въпроса се проектира далеч в бъдещето. Ако групата не може да мобилизира или използва ефективно ресурсите си, те в такъв случай не са действителни ресурси в истинското значение на думата. Така че тук трябва да се отбележи преценката за мобилизационния потенциал.

И накрая, позицията на групата относно проблема също трябва да бъде проучена и отбелязана. Преценката тук трябва да е по-конкретна от просто отбелязване “за” или “против”. Ако групата едва-едва подкрепя даден проблем, тогава някой убедителен аргумент може да е достатъчен, за да промени нейната позиция.

При този подход се отчитат само онези заинтересовани страни, които имат позиция по дадения въпрос и ресурси, които могат да бъдат вкарани в процеса.

**Изследване на заинтересованите страни**

Целта е да се извърши анализ на заинтересованите страни по отношение формирането и прилагането на политики за регионално и местно развитие като се използва четвъртия подход. Таблицата има следния вид:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ГРУПА | | Интереси на групата към проблема | Ресурси | Потенциал за мобилизиране на ресурсите | Позиция по проблема |
| Европейски институции | | Отговарят за провеждане и реализиране на политики за регионално и местно развитие | Разпределят основните финансови средства | Реализиране на Оперативни програми; Реализиране на други Програми на европейската общност | Ясно дефинирана  ДА |
| Централна власт | | Отговаря за националните политики за регионално и местно развитие | Определя финансовите рамки | Използване на национален бюджет; Използване на европейски ресурси | Ясно дефинирана  ДА |
| Регионални власти | | Отговарят за стратегическите направления на регионално и областно ниво | Не разполагат с механизъм за разпределение на ресурси | Нямат бюджет | Ясно дефинирана  ДА |
| Местни власти | | Отговарят за местното развитие | Разполагат със средства от общинския бюджет | Използване на общински бюджет; Използване на европейски ресурси | Ясно дефинирана  ДА |
| Бизнес | | Заинтересован от възможностите за намаляване на разходите и програми за стимулиране | Не отделят достатъчно средство за развитие | В зависимост от наличието на браншови организации | Неясно дефинирана  По-скоро НЕ |
| Структури на гражданското общество | | Заинтересовани от наличието на проекти за развитие | Знание и наличие на обществени мрежи | Нисък – не разполагат със средства | Неясно дефинирана  По-скоро ДА |
| Социални и икономически партньори | | Заинтересовани от увеличаване на заетостта и доходите | Недостатъчни | Не разполагат със средства, но могат да организират стачки | Неясно дефинирана  По-скоро НЕ |
| Религиозни общности | | Неясни | Формират общественото мнение. | Нисък | Неясно дефинирана  По-скоро НЕ |
| Специфични целеви групи | | Заинтересовани от решаването на отделни проблеми | Нямат ресурси | Възможност за организиране на протести | Неясно дефинирана  По-скоро ДА |
| Медии | Неясни интереси – в зависимост от конкретната ситуация | Разполагат с информация и платформи за предоставянето й | Възможност за организиране на информационни кампании | Неясно дефинирана  По-скоро НЕ |
| Политически партии | Противоречиви представи в зависимост от съответните им политически програми регионално и местно развитие | Разполагат с ресурс за създаване и изпълнение на политики | Възможност за създаване на политики и провеждане на решения | Неясно дефинирана  По-скоро НЕ |

На основата на анализа на заинтересованите страни в процеса на формиране и изпълнение на политики за регионално и местно развитие могат да се направят следните изводи:

1. Първият извод от анализа е, че в сферата на политиките за регионално и местно развитие са ангажирани голям брой заинтересовани страни.
2. Ключови страни в процеса на регионално и местно развитие се явяват централната и местните власти. Тяхната роля в реализирането на политики за регионално и местно развитие, наличието под техен контрол финансови инструменти и ясно дефинираните им позиции по проблема ги прави стратегически партньор при осъществяване на дейностите и постигане целите на проекта.
3. Заинтересованите страни извън властта, въвлечени в процеса на формиране и прилагане на регионални и местни политики имат интерес по проблема, но разполагат с ограничени ресурси, както и възможности за тяхното мобилизиране. Това се дължи преди всичко на неясно дефинираната от тях позиция по проблема и в по-малка степен от недостатъчните ресурси, с които разполагат.
4. Мобилизационният потенциал на заинтересовани страни може да бъде използван при формиране на висок обществен интерес към проблема и при възможност за показване ползите от проекта за социално-икономическото развитие на територията.
5. Конкретните заинтересовани страни в процеса на формиране на политики за регионално развитие в рамките на проекта, свързан с насърчаване участието на гражданите в процеса, ранжирани според тяхната важност са:
   * 1. Министерство на регионалното развитие и благоустройството;
     2. Регионалните съвети за развитие на шестте района от ниво 2;
     3. Областните управители;
     4. Местните власти;
     5. Бизнес структури;
     6. Структури на гражданското общество;
     7. Социални и икономически партньори.
6. Конкретните заинтересовани страни в процеса на формиране на политики за местно развитие в рамките на проекта, свързан с насърчаване участието на гражданите в процеса, ранжирани според тяхната важност са:
   * 1. Местните власти;
     2. Структури на гражданското общество;
     3. Специфични целеви групи;
     4. Министерство на регионалното развитие и благоустройството;
     5. Областните управители;
     6. Бизнес структури.
7. Дейностите със заинтересованите страни в рамките на проекта трябва да включат следните аспекти:
   * 1. Подпомагане на всяка заинтересована страна при ясното дефиниране на нейните позиции по проблема;
     2. Разбиране ролите на другите заинтересовани страни в процеса на формиране и изпълнение на политики за регионално и местно развитие;
     3. Анализиране на разполагаемите ресурси и възможностите за тяхното мобилизиране;
     4. Подобряване комуникацията между заинтересованите страни;
     5. Създаване на среда за насърчаване участието на гражданите в процеса на формиране и изпълнение на политики за регионално и местно развитие.