



Целта на тази книга е да разкрие пред читателите си нещата от „кухнята” на застъпничеството, както и да отговори на следните въпроси:



„В съвременния свят има десетки, стотици наръчници, учебници, аналитични студии и презентации по проблемите на лобизма, застъпничеството и планирането на конкретни стратегии за промоция на организирани интереси. Какъв е нашият фокус върху тази проблематика?”

доц.Огнян Минчев

„Кои са хората от властта, с които се срещате и как могат да повлияят на решението, към което се стремите?”

Александър Михайлов

„Защо ни е необходимо застъпничество в подкрепа на граждански инициативи?”

д-р Антоний Гълъбов



**НАРЪЧНИК
ЗА ГРАЖДАНСКОТО
ЗАСТЪПНИЧЕСТВО**

ЗАСТЪПНИЧЕСТВОТО В БЪЛГАРИЯ

“ДРУГАТА ВЛАСТ”



Институт за Регионални и Международни Изследвания



Институт за Регионални и Международни Изследвания

ЗАСТЪПНИЧЕСТВОТО
В
БЪЛГАРИЯ

„ДРУГАТА ВЛАСТ”

НАРЪЧНИК ЗА ГРАЖДАНСКО
ЗАСТЪПНИЧЕСТВО



Американска агенция за международно развитие



Институт за устойчиви общности
Вермонт, САЩ

Автори: Мариета Цветкова, Александър Михайлов, д-р Антоний Гълъбов, Паскал
Бояджийски, Галя Димитрова и Иван Здравков,
Ася Христова, Елена Трифонова, Петър Петров, Екатерина Тодорова

Редактори: Елена Трифонова, Екатерина Тодорова
Коректор: Екатерина Тодорова
Художник: Николай Янчев
Печат: „Мултипринт“

ISBN 954-9858-26-X

**© Институт за регионални и международни изследвания
София, 2006г.**

Съдържание:

За авторите

Благодарности

Елена Трифонова

Въведение

Огнян Минчев

Глава 1. Власт-понятие и специфика

1.1. Власт-понятие и специфика

Мариета Цветкова

с.23

1.2. Работа с властта-от преговори към общуване (от теорията към практиката)

Александър Михайлов

с.36

1.3. Представителство, посредничество и застъпничество в подкрепа на граждански инициативи (теоретична рамка и практическо приложение)

д-р Антоний Гълъбов

с.69

Глава 1. Приложения

Законотворчество и Застъпничество

- ✓ *Как се прави закон. Пътят на законопроекта от изработването до обнародването му в Държавен вестник*

Паскал Бояджийски

с.105

- ✓ *“Законодателен” процес на местно ниво*

Александър Михайлов

с.122

Глава 2. Застъпничество

2.1. Стратегическо планиране

Галя Димитрова, Иван Здравков

с.137

2.2. Коалиционно изграждане

Ася Христова

с.150

2.3. *Медиите в нашата застъпническа кампания*

Елена Трифонова

с.177

2.4. *Как да водим преговори?*

Елена Трифонова

с.198

2.5. *Застъпничество за разпределяне на бюджета. „Граждански одит” - участие на граждански групи при формирането на бюджетните права*

Елена Трифонова

с.221

Глава 2. Приложения

“Частен случай” или 8 застъпнически кампании

✓ *Какво се случи..... през 2001-2002г. в Плевен?*

Застъпническа кампания на Читалище ЛИК за изграждане на ресурс и набиране на средства в полза на Плевенски Обществен Фонд Читалища

Петър Петров

с.253

✓ *Какво още се случи..... през 2001-2002г. в Плевен?*

Кампания за учредяване и утвърждаване на Обществен съвет за местно развитие в гр. Плевен

Елена Трифонова

с.258

✓ *Какво се случи..... през 2001-2002г. в София?*

Информационна кампания, насочена към управляващите, обществото и хората с увреждания за запознаването им с проблематиката и нуждата от промени в законодателството

Петър Петров

с.266

✓ *Какво се случи през 2001г. в Пазарджик?*

Кампания за приемане на програма “За живот без дрога” в община Пазарджик

Ася Христова

с.270

✓ *Какво се случи..... през 2001г. в Габрово?*

Кампания за допълнения към Наредба за управление на дейностите по третиране на битови и строителни отпадъци в община Габрово за въвеждане на възможност за разделно събиране на твърди битови отпадъци

Ася Христова

с.277

✓ *Какво се случи през 2001г. в Пловдив?*

Кампания “Работа и инициатива за младите” в гр.Пловдив. Благотворителна фондация „Култура, Изкуство, Деца”

Елена Трифонова

с.284

✓ *Какво се случи през 2001г. в Стара Загора?*

Кампания за учредяване на Обществен съвет за социални дейности и закрила на детето

Екатерина Годорова

с.291

✓ *Какво се случи..... през 2001г. в Сливен?*

Кампания за създаване на Обществен съвет за подобряване на детското благосъстояние в гр.Сливен (Фондация „Добротолубие” и Асоциация „Комуникативни умения”)

Елена Трифонова

с.295

Речник на основните термини

с.299

Индекс на понятията

с.303

Публикации на Института за регионални и международни изследвания

ЗА АВТОРИТЕ

Подреждането е по реда на представяне на авторските текстове

д-р Мариета Цветкова

Има 15-годишен опит в нестопанския сектор в България. Работила е за неговото изграждане и укрепване в големи донорски организации като фондация „Отворено общество” - София (1990-1999) и финансираните от Американската агенция за международно развитие Програма „Демократична мрежа” (2000-2003) и Програма за обществени фондове и социални предприятия на Каунтърпарт – България (2004).

От 2005 г. е Изпълнителен директор на фондация „Ресурсен център”.

Специализирала е застъпничество и лобизъм в Международния център за демократично управление, Университета на щата Джорджия, САЩ и Университета Вашингтон. Обучител по застъпничество и лобиране с богат опит и практика както в България, така и извън страната.

Александър Михайлов

До 2002г. работи като главен експерт в отдел „Проучвания и анализи” в Столична община, а от 2002-2005г. е директор на дирекция „Териториално управление и децентрализация” в Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Постоянен експерт по децентрализацията в Съвета на Европа в Грузия от 2004 до 2005 г. Участвал е в множество проекти в неправителствения сектор в България като консултант, лектор и обучител по местно самоуправление, лобизъм, участие на гражданите в процеса на вземане на решения, интеграция на хора с увреждания. Има публикации в областта на лобизма, местното самоуправление

д-р Антоний Гълъбов

От 1991 година до сега, работи в Института по социология на БАН. Специализирал е социология във Висшето училище за социални науки в Париж, Франция (1993 - 1994); д-р по социология, (1996) научен сътрудник, първа степен, (1997) старши научен сътрудник, втора степен (2005). Специализира международна културна политика и управление на изкуствата в Париж, Франция (2001 - 2002). Работи в областта на социология на културата, града и политиката. Има повече от 50 научни публикации на български, английски, френски и немски език. От 1999 година преподава в Софийския университет, Университета по архитектура, строителство и геодезия, Нов Български университет, Пловдивски университет “Паисий Хилендарски” и Великотърновския университет “Св. Св. Кирил и Методий”.

Паскал Бояджийски

Координатор на множество проекти в областта на укрепването на демокрацията в България, повишаването на политическата култура на българските младежи, присъединяването на България към Европейския съюз и работата на българските и европейските институции. От януари 1999г. до декември 2000г. е координатор на проекти в Български самаряански съюз, от декември 2000г.-юни 2001г. е изпълнителен директор на Българското сдружение за честни избори и граждански права, а от юни 2001г. до месец октомври 2004г. е координатор на проекти в Сдружение „Политологичен център”.

Галя Димитрова

Консултант и обучител в областта на организационното развитие, разработване и управление на проекти, управление на човешките ресурси, развитие на общности, управление на НСО.

Има 15-годишен опит в работа в нестопанския сектор в България, 7, от които за Програма „Демократична мрежа” (1995-2003). Участвала е в управлението и изпълнението на проекти в сферата на развитие на общности и застъпничество. Има публикации и разработени помагала в гореспоменатите области.

Иван Здравков

Има 15-годишен опит като консултант и обучител в областта на организационното развитие, управление на човешките ресурси, разработване и управление на проекти, управление на НСО. Работил е за развитието на много неправителствени, правителствени и бизнес организации, както и за укрепването на нестопанския сектор в България. Участвал е в управлението и изпълнението на множество проекти. Има публикации и разработени помагала в гореспоменатите области.

Ася Христова

Програмен координатор в Института за регионални и международни изследвания от 2001 до 2002г. Експерт по коалиционно изграждане и работа с медии, има публикации в тази област. Участвала е като консултант и обучител по застъпничество в проекти, свързани с работа в мултиетническа среда, както и интеграция на хора с увреждания.

Понастоящем работи в Дирекция „Програмиране на регионалното развитие” в Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

Елена Трифонова

Завършила е политически науки в Софийския Университет ”Св. Климент Охридски”, а сега е докторант е в Катедрата по европеистика в същия университет. Директор е на Програмата по “Развитие на гражданското общество. Обучения и изследвания” в Института за регионални и международни изследвания, където работи от 1997 г. Участвала е в различни международни проекти, свързани с участието на жените в политиката, гражданско застъпничество, организираните интереси в областта на енергийния бизнес. Фокусът на нейната работа в областта на застъпничеството е лобизъм, застъпничество за разпределение на бюджета (budget advocacy), гражданска дипломация и преговори. От 2001 г. работи като консултант, лектор и обучител в България, Русия, Македония и Полша, Босна и Херцеговина.

Петър Петров

Завършил е политически науки в Софийския Университет ”Св. Климент Охридски”. Част от екипа на Програмата по “Развитие на гражданското общество. Обучения и изследвания” в периода 2000 до 2002 г. Участвал е в международни младежки форуми, както и инициативи за участието на гражданите в процеса на вземане на политически решения. В периода 2000 – 2002 г. координира кампанията на читалище ЛИК, гр.

Плевен за създаването на Плевенски Обществен Фонд ЧИТАЛИЩА, както и
застъпническа кампания за интеграция на хора с увреждания.
В момента е докторант и преподавател в Департамента по управление и международна
политика в University of Manchester, UK.

БЛАГОДАРНОСТИ

Бих искала да изразя своята признателност и благодарност на всички наши колеги, приятели, представители на неправителствени организации, с които имахме възможност да работим през последните години. Благодаря Ви, че заедно споделяхме успехите и преодолявахме пречки при осъществяването на проектите на Института за регионални и международни изследвания (ИРМИ). Благодаря Ви, че бяхте до нас за да споделите прекрасните мигове от успешно свършената работа и че досега продължаваме да си сътрудничим.

На първо място, бих искала да изразява своята благодарност на авторите, без които не би било възможно публикуването на тази полезна и интересна книга. Това са: д-р Огнян Минчев, Мариета Цветкова, Александър Михайлов, д-р Антоний Гълъбов, Петър Петров, Галя Здравкова, Ася Христова, Паскал Бояджийски.

Благодаря на Асоциация “Самаряни”, Асоциация „Алтернатива 55” от гр.Стара Загора; Читалище “ЛИК”, гр.Плевен; Фондация „Добротолубие”, гр.Сливен, Център за независим живот, гр. София, Асоциация “Развитие на личността и човешките общности”, гр.Плевен; Асоциация “Детелина”, гр.Габрово; Регионален Фонд “ИГА”, гр.Пазарджик; Фондация “Култура, Изкуство, Деца”, гр.Пловдив и много други наши партньори.

Изключително голям принос имат колегите, от екипа на ИРМИ, които координираха и консултираха застъпническите кампании: Алена Александрова, Ася Христова, Гергана Василева, Зора Попова, Игор Валентович, Петър Петров. Те посветиха много време и енергия в работата си с местните партньори от различни региони в България.

Важен принос за работата ни имаха и нашите координатори по места Милена Стоева (гр. Плевен), Димитър Иванов (гр. Сливен), Весела Герова (гр. Пазарджик), Златина Тенева (гр. Стара Загора), Божидар Петров (гр. Габрово), Анега Георгиева (гр. София). Благодаря и на колегите Таня Тишева и Илина Конакчиева, които работиха в областта на застъпничеството за разпределение на бюджета, както и на целият екип на Института за помощта, професионализма и лоялността им.

Специални благодарности изразявам на: Джейн Грюбе – Директор на Програма Демократична мрежа II, д-р Вальри Милър – Консултант и обучител по застъпничество, Just Associate ltd. - Бостън, Дейвид Коен – Директор на Института по застъпничество – Вашингтон.

Също така благодаря и на художник Николай Янчев, Екатерина Тодорова-редактор и коректор на книгата, която посвети много часове, дни и седмици за редакция на текстовете на всички автори, както и на екипа на Печатница “Мултипъринт”.

*Елена Трифонова,
Програмен Директор
Институт за регионални и международни изследвания*

София
9 Февруари, 2006г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Огнян Минчев

Настоящата книга е резултат на осем годишните усилия, положени от екипа на Института за регионални и международни изследвания и нашите партньори в областта на стратегическото планиране и застъпничеството като технологии за развитие и защита на граждански интереси. Когато на следващите страници прочетете за резултатите на нашите конкретни проекти и кампании ще имате по-добра представа за нашата първоначална мотивация да разработим тази дългосрочна програма. В съвременния свят има десетки, стотици наръчници, учебници, аналитични студии и презентации по проблемите на лобизма, застъпничеството и планирането на конкретни стратегии за промоция на организирани интереси. Какъв е нашият фокус върху тази проблематика?

Идеологията на демократичната промяна в Централна и Източна Европа след 1989г., съдържаше два съдържателно необвързани един с друг компонента. Първият се отнасяше до необходимостта от развитие на демократични представителни държавни институции, които се конституират и възпроизвеждат по волята на гражданите – чрез свободни избори. Вторият предполагаше освобождаването на стопанската предприемчивост в рамките на една икономическа система, известна като „свободен пазар”. Утвърдено бе мнението, че пазарът и демокрацията взаимно се предполагат и обуславят, но конкретните проявления на тази обусловеност останаха – и си остават – твърде неясни. Когато в резултат на промяната се появи независимото гражданско общество – над 2000 НПО бяха регистрирани в България само през първите три години след 1989 г. – сивата зона на взаимоотношенията между свободното предприемачество и вече демократичните държавни институции се разпростря и върху отношенията на гражданския сектор с държавата и бизнеса.

За гражданският сектор бе трудно да се бори с корупцията в държавните институции на преходните общества, при положение, че отсъстваха каквито и да било ясни нормативни правила за взаимоотношенията между държавата и пазара. Грубите и полумафиотски пазарни нрави правеха безкрайно лесно подкупването на чиновници и политици в крехките новоучредени демократични институции. Безнаказаността на новопоявилото се частно богатство и уязвимостта на младата система на представително управление затрудняваше до невъзможност защитата на гражданските права от страна на новоучредените НПО. Ако държавата не е в състояние да учреди и отстоява стандартите на своята отговорност за поддържане на гражданското равенство и имунитети, как биха могли гражданските активисти да защитават хората срещу тяхното нарушаване – на улицата, на работното място, в полицейския участък...?

Все по-очевидна ставаше необходимостта пространството между публичните институции, организирани стопански интереси и гражданската активност да бъде запълнено с ясна нормативна структура на взаимоотношения, гарантиращи разумното равновесие между обществен и частен интерес, между държавна принуда, пазарна печалба и граждански имунитет. Разбира се, не беше необходимо да се „открива колелото” – трябваше просто да се осмисли и приложи опита на развитите индустриални общества за представителство на организирани интереси в публичния живот през XX век. Класическото разбиране за демокрацията като баланс на свободен

пазар и ограничени представителни институции трябваше да бъде допълнено от съвременната триада *представителна демокрация – пазарно стопанство – организирано гражданско общество*.

Пазарът се превръща в „джунгла“, а държавната власт – в олигархия там, където няма всекидневен „мониторинг“ на гражданите, на техните организации и на общественото мнение върху закоността и легитимността на отношенията между държавата, бизнеса и обществото. Спазването на демократичните правила и баланси в развитите общества се гарантира както от традицията, така и – преди всичко – от гражданската активност, насочена към ежедневен контрол върху носителите на политическа и икономическа власт в обществото. Но гражданската активност, сама по себе си, е продукт на дълга традиция и развитие. От „Великата Харта на свободите“, през всички революции срещу абсолютистката власт в Европа и Америка, до обществените движения за всеобщо изборително право, за свободен достъп до информация за това как се управлява държавата, до битките за синдикални права на наемния труд – всички тези събития са стъпки в изграждането на великата традиция на гражданска свобода и отговорност за настоящето и бъдещето на обществото.

Проблемът на българското – и други посткомунистически общества е, че тази традиция у нас е слаба или отсъства. Дългите столетия абсолютизъм, чуждо господство и местни, „национални“ диктатури, увенчани от подтисничеството на съветския комунизъм са създали един „здрав разум“ на прикритост и пасивност. Който протестира, който иска промяна, който отстоява правата си или бива убит, или затворен, или прокуден. Да бъдеш гражданин и активен спрямо силните на деня е опасно, безразсъдно и безрезултатно. Този културен стереотип прави трудно до невъзможност развитието на балансирана демократична система в нашите общества на Изток. Защото и най-добре „разчертаната“ демократична държава проявява слабост и дегенерира, ако трябва да избира между еднократната присъда на избирателя веднъж на четири години, и всекидневния натиск на организираните задкулисни интереси, чиито брокери в демократичните институции искат и могат да правят само едно нещо – да кашират публичната печалба в частните портфейли на своите господари.

Необходимо е да преодолеем гражданската пасивност, да превъзмогнем „културата на зависимостта“ на гражданина от власт имащия, за да я заменим с култура на гражданската активност. Разбира се, илюзорно е да се очаква, че мнозинството граждани ще напуснат, дори и за броени часове, своите всекидневни занятия, за да се заемат с активен „мониторинг“ на обществените дела. Достатъчно е обаче всеки десети, всеки двайсети да го направи – по различен повод, за да бъде задействан механизмът на гражданския демократичен контрол. Подобно на всяка друга дейност в съвременното комплексно общество, гражданският контрол също подлежи на разделение на труда. Необходимо е да се появят и развият независими организирани групи от граждански активни хора, които притежават знания и умения да откриват сериозните проблеми в отношенията между институциите и гражданите в различните обществени сфери. Да информират засегнатите групи от граждани за същността на проблемите, които ги засягат и притесняват. Да организират публични прояви на този общностен граждански интерес – подписки, петиции, демонстрации, преговори, протести. Да привличат в граждански коалиции максимално широки и разнообразни общности от хора, засегнати от подобни проблеми и можещи – желаещи да помогнат за разрешаването на конкретните казуси. Всички тези процедури – стъпки на изграждане на организирано гражданско поведение се планират и осъществяват подобно на всяка друга стратегия за

промяна на съществуващата действителност. Целият този процес се нарича **застъпничество** – целенасочено активиране и организиране на групи от хора в подкрепа на определен граждански интерес.

Интересът може да е общ – на цялото общество, или частен – засягащ една или друга група от хора: живеещите в един квартал, пенсионерите от един град, потребителите на определени стоки в цялата страна. Но независимо дали интересът е общ – обществен, или частичен – общностен, неговата защита чрез инструментите на гражданското застъпничество е по принцип в услуга на обществото като цяло. Защото – нека да повторим – няма демократично общество и свободен гражданин там, където гражданската общност се е отказала от контрол върху властта и богатството в обществото – или където е лишена от такъв контрол чрез насилие и репресии.

Тези осем години екипът и сътрудниците на ИРМИ от програмата „Развитие на гражданското общество” посветиха именно на тази основна задача – обучение в мисията и инструментите на застъпничеството на поредица от граждански организации в България и съседните ѝ страни. Рядко се случва човек да се заеме с по-благодарна задача от тази – да показва на съгражданите си ползата от това да бъдем организирани и активни в защита на интересите си. Първите резултати се появяват бързо, удовлетворението на хората, притискани от „неразрешим” проблем се проявява в искрена благодарност и плодотворно дългосрочно партньорство с екипа на нашия Институт. Заслугата на ИРМИ в този процес е преди всичко в осмислянето и конкретното приложение на подходите, инструментите и техниките на застъпничество и стратегическо планиране, които са развивани в обществената среда на Европа и Америка през последното столетие. Адаптирането на тези инструменти и подходи към специфичната социална и културна среда на посткомунистическите общества е творческа задача.

Продължавайки традицията на описване на методологията „застъпничество” и конкретното ѝ измерение в България, ИРМИ издаде няколко изключително полезни книги и наръчници: през 2002 година брошурата на български и английски език: „*Как да правим застъпническа кампания в България?*” и през същата година книгата „*Укрепване на общественото влияние и упражняване на публичен контрол върху процеса на вземане на решения*”. Проведените през този период кампании са отразени в *Приложенията* към **глава 2**. **Глава 1** от настоящата книга акцентира на различните механизми за работа с „властта”. *Приложенията* към главите обръщат внимание върху практическата част за взаимодействие между граждани, граждански организации и държавните институции. Следвайки стриктно тази цел в *Приложенията* към **Глава 1** включихме практически насоки относно българското законотворчество и прилагането му на местно ниво. **Глава 2** разглежда модела на застъпничеството, който се състои от следните няколко стъпки: стратегическо планиране, коалиции, медии и преговори и застъпничество за разпределение на бюджета т.нар. budget advocacy. Включихме ги, защото не искаме само безпристрастно да ви информираме за действията на определени граждани и организации или да онагледим теоретичната част от материала, но и да ви направим съпричастни към усилията и дейността на хора, желаещи да подобрят своя живот и този на децата си, да ви стимулираме да направите същото. *8 застъпнически кампании, 8 „Частни случаи”* – това са усилията на хора, достойни за пример и възхищение, хора, които бяха- и са не само колеги, но и наши приятели.

В заключение бих искал да отправя моите благодарности към няколко групи от хора. Първо – към моите колеги от ИРМИ Елена Трифонова, Марин Лесенски, Георги Цеков, Люба Късова, Гургана Василева, Алена Александрова, Петър Петров, Игор Валентович, Ася Христова, Десислава Цекова, Зора Попова, Димитър Иванов. Неоченими са професионализмът и отзивчивостта, с които работи заедно с нас Александър Михайлов. Антоний Гълъбов и Харалам Александров дадоха своя изключително стойностен принос към успеха на цялото това начинание. Бих искал развълнувано да благодаря на всички наши партньори от организациите в цяла България, в Македония, Сърбия, Босна и Херцеговина, заедно с които преоткривахме радостта да бъдеш свободен човек, по своя воля работещ с други свободни хора за общо благо. Последно – но не и по значение, благодаря на нашите донори, организациите, които финансираха проектите на ИРМИ по тази програма за обучение по застъпничество и стратегическо планиране. Почетно място сред тях заема USAID - Програма „Демократична мрежа – 2”/Институт за устойчиви общности щата Вермонт, начело с Джейн Грубе. Специална благодарност с много топлина искам да изкажа на нашите приятели от German Marshall Fund of the US, които всеотдайно ни подкрепяха през всички тези години. Тяхното доверие и подкрепа спасиха тази програма от преждевременно прекратяване на няколко пъти. Фондът на German Marshall Fund за развитие на Балканите – Balkan Trust for Democracy, начело с Иван Вейвода бе наш искрен съмишленик и партньор, на когото дължим своята успешна работа през последните три години. Бих искал също така да благодаря на Институт Отворено Общество – София и на Демократичната комисия към посолството на САЩ в София, Catholic Relief Services за България в лицето на Мила Гаврилова, Посолството на Кралство Холандия в София за тяхната подкрепа на наши проекти по тази програма. Дано не съм изпуснал никого – всеки принос към нашата работа през тези години ми е много скъп, защото бе направен от сърце. Благодаря ви!