

Резюме на доклад по направление Управление: Стъпка 2

Администрация и управление

Разбирането на темата за управлението на процесите в общината е ключово за осъзнаването на настоящия модел на управление, особеностите при функционирането на сега действащите структури, както и формулиране на потенциални възможности за организационното развитие на Столична община.

Общинска структура и процеси

В настоящия доклад са разгледани структурата и функциите на общината, както и механизмите за управлението на нейните ресурси - финансовите ресурси, материалните ѝ активи, човешките ресурси и информационните потоци.

Анализът на функциите на СО включва анализа на организационната структура и нивата на взимане на управленски решения, като това поставя контекста на процесите в общината. Подробно се разглежда темата за финансовото управление, като се поставя акцент на обезпечаването на фискална устойчивост, прозрачност и легитимност при разходването на публичния ресурс. В повече детайли се разглежда управлението на собствеността на общината, както и търговските дружества с общинско участие и общинските предприятия като основен инструмент за предоставяне на публични услуги.


Анализирана е структурата на Столична община. Тя има йерархична организация, при която отделните секторни политики са смислово обособени в 10 различни направления, които могат да бъдат разпределени в три категории: администрация на пряко подчинение на кмета, обща и специализирана. Столична община се характеризира с пирамидална йерархична структура, като органът на власт (кметът) е подпомаган от ресорни заместник-кметове, секретар и главен архитект, които ръководят съответните направления.

Финансово управление, бюджет и бюджетиране

Направен е анализ на общинските приходи и разходи и тяхното изменение през последните 7 години. Анализирано е и нивото на задлъжнялост на Община София, което макар да нараства, остава в разумни граници и не застрашава финансовата стабилност и съответно кредитен рейтинг.

Важна част от финансовото управление на София е съсредоточена върху външното възлагане за извършване на услуги, доставки или строителство спрямо действащата нормативна уредба – Закона за обществените поръчки и вътрешните правила и актове на общината.

Основното перо, по което се възлагат обществени поръчки, е за строителство, като всяка година без изключение общината харчи минимално 50 млн. лв., а сумата достига дори над 400 млн. лв. в пиковата 2013 г. Разходите за доставки и други



услуги са чувствително по-малко, като тук прави впечатление и немалкият брой поръчки под праговете, определени от ЗОП, които допускат директно възлагане. Допълнително се наблюдава и сравнително ниска конкуренция при значителен брой поръчки. През 2016 г. при възложени 305 поръчки за 110 от тях е кандидатствал само един кандидат, т.е. при 36% от поръчките не е било възможно да се осъществи конкурентен подбор в търсене на по-добра цена или условия.

Наблюдава се и значителна концентрация на изпълнителите на обществените поръчки за периода 2007-2016 г. Това е донякъде естествено, предвид, че основната част от направените разходи за обществени поръчки са в сферата на строителството, което се характеризира с единични мащабни проекти. Те са често печелени и от консорциуми от фирми.


Проучен и анализиран е процесът по изготвянето на бюджета на Столична община. Цикълът на бюджетния процес продължава на практика през цялата година, като изготвянето на самия бюджет започва в средата на предходната година. Основен момент в бюджетния процес е капиталовата програма, която се обсъжда през октомври в рамките на комисиите на СОС и между ресорните съветници и се финализира ноември. Като особено добра практика можем да отчетем високото ниво на прозрачност в процеса на приемане и отчитане на общинския бюджет.

Към момента в Столична община липсва формален процес на оценка на ефективността и ефикасността на разходвания публичен ресурс. Липсата на такъв затруднява контрола по същество върху разходите и предполага отделните направления да се занимават индивидуално с тази дейност, не позволява оптимизация на ресурсите и затруднява приоритизирането на нови проекти.

Основна цел на Столична община е да обезпечи управление на своите процеси в съответствие с основните принципи на доброто управление, така че да осигури ефикасно и ефективно предоставяне на публични услуги и провеждане на публични политики за гражданите на София.

Процеси и документооборот

На база получена от Столична община информация от деловодната система е направен анализ на процесите за обработка на преписки. Прави впечатление, че голяма част от регистрираните документи са свързани с комуникацията с гражданите по линия на подаването и отговарянето на сигнали, писма и жалби. Също значителна част от регистрираните документи са свързани с вътрешната комуникация в рамките на общината, както и комуникацията с районите, общинските предприятия и Столичния инспекторат. Общо тези две направления формират 55% от всички регистрирани документи. Комуникацията със стопански субекти (вкл. търговските дружества с общинско участие) е 13%, а със съда, прокуратурата и частните съдебни изпълнители (ЧСИ) – 6%. Останалите 26% включват всички други кореспонденти на общината.



Анализирана е правната рамка и възможности за развитие на ПЧП като възможен източник на финансов ресурс, който може да бъде мобилизиран за изпълнение на политики и постигане на цели на общината.

Управление на човешките ресурси

Проучени са методиките за формиране на възнагражденията, оценките от атестациите и разпределението на Допълнителното материално стимулиране. Предвид регламентацията в ЗДСл липсва формално установен процес за повишаване в длъжност, като е възможно даден служител да остане на определено ниво неопределено дълго време, но въпреки това текучеството в СО е сравнително ниско.

Изследвано е организационното учене и практиките за създаване на база от познания и добри практики на база анализи, изследвания, предишен опит и придобиване на външна експертиза. Например Направление Общинска администрация поддържа база данни за предишни проекти в рамките на дирекция Административно обслужване с цел поддържане на институционалната памет и използването им като референтни модели на бъдещи проекти. Познанието от тази база данни се споделя с други направления и дирекции от същото направление при подготовката на техни проекти по неформален начин.


Прегледът на базите данни и процесите на СО показва наличието на огромен обем от информация, който често се използва преимуществено в рамките на дадено направление. Не е наложена практиката да се използва широкото и формализирано споделяне на познания с цел организационно учене и усъвършенстване.

Като добра практика в други администрации се е наложил подходът на интегриране на обученията и кариерното развитие в работните планове, което позволява увеличаване на фокуса върху тях, прецизиране на усилията, възможност за контрол и корективни действия, както и повишена видимост от страна на ръководството и колегите.

Във вътрешната мрежа съществува споделено пространство, което се използва за съвместна проектна работа и споделяне на файлове. Наличието на подобни колаборативни инструменти е в пълно съответствие с новите тенденции в използването на информационните технологии в процеса на работа и управление на познанието. Подобни инструменти биха били още по-ефективни, ако употребата им е част от вътрешните правила на дирекциите, което я превръща в стандартна и широко разпространена практика.

Общински имоти

Направен е преглед на практиките и регистрите на общинските имоти. Регистърът съдържа подробна информация за местоположението на имотите и документите за собственост. Важна липсваща информация в регистъра е стойността на имота и за



какво се използва в момента. Полетата за тази информация са налични в регистъра, но както е видно от снимката по-долу, те са празни за по-голямата част от записите. Разгледани са регистрите с общинска собственост. При проучването на общинските имоти и тяхното управление не бяха открити данни за извършване на оценка на ефективността на тяхното използване и управление. Също така е трудно да се проследи как управлението на даден общински имот реализира общински политики.

Общински предприятия и търговски дружества


Направен е анализ на правната рамка, в която съществуват общинските предприятия и общинските търговски дружества. Разгледана е дейността им и са изведени добри практики, които се наблюдават при някои от предприятията.

Дигитална трансформация

Дигитализацията е понятие, което обединява всички съвременни технологии и тяхното непрестанно развитие и усъвършенстване с цел подобряване на всекидневните ни нужди. Виртуалното пространство дава възможност за по-лесна комуникация, информираност и предоставяне на услуги (е-услуги), които по друг начин биха отнели значително време и понякога невъзможност за изпълнение. Инвестициите в съвременни технологии, ръководени от добра стратегия за дигитализиране, са от огромно значение при създаването на Е-Община. Интеграцията и централизацията между системи с цел събиране, използване и отваряне на данни заедно с цялостното извършване на услуги по електронен път са основни показатели за информационното състояние на дадена среда.

Като част от темата за дигитална трансформация на София бяха разгледани основни аспекти в управлението и развитието на вече съществуващата дигитална инфраструктура, информационни системи и прилежащи електронни компоненти. Използвани са методи като срещи и запитвания към служители на СО, посещения на IT инфраструктурни обекти, онлайн проучвания и анализи на събраната информация. Направени са анализи, свързани с дигиталната инфраструктура, процесите за поръчка на софтуер, регистри на източници на данни, електронни услуги и платформи, както и донякъде, тяхното интегриране по ресори. Разбира се, всеки от анализите има своите обхватни рамки, поради децентрализация на информационните платформи, системи и IT инфраструктура на СО.

Множество възможности за подобрения бяха идентифицирани като част от този доклад, които ясно изразяват нуждата от сериозни инвестиции в сферите, свързани с информационни технологии, е-услуги и информационна сигурност. Съществува необходимост от дефиниране на стратегия за дигитализация, която да даде посока за централизирането на съществуващата IT инфраструктура и развитие на информационните системи и електронни услуги, предлагани от общината, както и интеграцията ѝ с отделни структури и ресори. Стратегията трябва да включва бъдещи цели и стъпки за дигитализация и изграждането на Е-Община, която да предоставя ефективно обслужване и възможност за лесно ориентиране, намиране и



използване на информацията, представена за свободно ползване към гражданите в различни направления. Едно от главните предложения за подобрене в този доклад е свързано със създаването на постоянно, независимо звено, което да съставя, контролира и имплементира несъществуващата в момента Стратегия за дигитализация в дългосрочен план, а не само за определен период от време. Необходимите дейности на това независимо звено не се отнасят само до бъдещи технологии и проекти, които са нужни на общината, за да подобри нивото на услугите си, а също и до дефинирането и изграждането на изисквания, политики и процеси, които са свързани с качеството и контрола на вътрешните IT процеси и системи. Често срещана практика в добрите примери от чужбина е създаването на централно звено (Chief Information Office), което да отговаря за дигитализацията на общината.

Изискванията, свързани с управление на процесите на IT услуги, не са формално дефинирани и не са извършвани проверки от независими органи, които да удостоверят нивото на информационна сигурност на функциониращите системи и IT инфраструктурата на СО. Нивото на използване на вече съществуващите е-услуги е значително ниско, като много от услугите все още не са електронизирани, а системата за предоставяне на е-услуги е трудна за поддръжка и са необходими подобрения за по-ефективно използване от крайния потребител. Нужно е поставяне на изискване и неговото изпълнение за отваряне на данни в определен формат. Поддръжката на този процес е друго предизвикателство, което трябва да бъде адресирано, за да се даде възможност на съществуваща и събирана информация да бъде централизирана, съхранявана и използвана.


Комуникация с гражданите

Комуникацията с гражданите е ключов елемент на доброто управление. Осигуряването на условия за добра комуникация е важно от гледна точка на постигането на обществено съгласие по общественозначими теми. Ефективната комуникация на местната власт с гражданите изисква правила, усилия и ресурси. Столична община инвестира много в информационното обезпечаване и във въвлечането на гражданите в процесите на вземане на решения. Тази част от доклада има за цел да анализира регламентацията, процесите и каналите за комуникация, които СО и СОС използват, с цел тяхното подобряване и оптимизиране в бъдеще.

Темата Комуникация с гражданите включва следните подтеми:

1. Информационно обезпечаване за гражданите
2. Диалог между общината и гражданите/гражданските организации
3. Сигнали на граждани

За целите на изследването са анализирани 6 закона, касаещи комуникацията с гражданите на местните власти и в частност на Столична община; разгледани са 2 местни наредби на СОС за провеждане на обществени консултации, както и общинският план за развитие на СО 2014 - 2020; направен е преглед на сайтове, справки и данни в интернет, свързани с темата, както и анализи на НПО и



институции в сферата на достъпа до информация, гражданското участие и др. Проведени са и индивидуални интервюта с ключови организации, институции и експерти в областта.

Основните изводи и препоръки от проведеното проучване в разглежданите три подтеми са следните:

Информационно обезпечаване на гражданите

Порталът sofia.bg предоставя подробна, но не и изчерпателна информация за гражданите; има добра структура, която осигурява относително добра възможност за откриване на необходимите данни. Все още липсва информация относно: съпътстващи документи, свързани с обществени обсъждания, както и по-подробна информация за проведените обществени обсъждания. Необходима е по-голяма прозрачност на процеса, както и документи, които да дадат възможност на гражданите да се подготвят предварително.

Секцията „Участвай“, която в най-голяма степен е свързана с взаимодействие с гражданите, е необходимо да се допълни/разшири. Да се включи информация или линкове към всички програми на СО, да се даде възможност за преглед на резултатите от вече проведени анкети, да не се изисква регистрация в раздела „анкети за нерегистрирани потребители“, да се допълнят секциите, свързани с обществени консултации.


Сайтът на СОС също трябва да се обогати с информация – за работата на общинските съветници, за работата на комисиите, за включването на граждани и граждански организации в работата на комисиите; да се предоставя и обратна връзка по предложения на гражданите.

Не са за подценяване и канали на медиите, както и стандартни канали като постери, дипляни, срещи лице в лице. Много е важно, когато се предоставя информация, да се оцени и начинът, по който тя да достигне до различните заинтересовани страни. Тази оценка определя и канала, който да се използва.

Възможностите за подаване на сигнали/жалби/заявления за достъп до информация са основно в Контактния център. Порталът има категории, които дават възможност на гражданите да структурират своите заявки.

СО инвестира усилия и ресурси, за да предоставя исканата от гражданите информация по ЗДОИ. Препоръките за подобрене са свързани с обратната връзка, разпределението или централизирането на отговорностите и по отношение на публикуването на общи и индивидуални административни актове и на декларации за конфликт на интереси.

Нужни са инвестиции в човешкия капитал – отговорните служители трябва да демонстрират компетентност и мотивация както за обслужване на гражданите, така



и за подпомагането им в случаи на нужда при формулирането на заявлението за информация.

Усилията на СО за подобряване на достъпа до информация следва да се насочат освен към публикуването на достъпна и изчерпателна информация, така и към надграждане на уменията и мотивацията на служителите на администрацията.

Диалог между общината и гражданите

Законодателството, свързано с включването на гражданите, е изчерпателно и създава благоприятна среда за гражданско участие. Наредбите, свързани с обществените обсъждания, съдържат всички необходими реквизити, които гарантират качествен консултативен процес. Наличието на двете наредби, както и процесът на обсъждане, съпътствал тяхното приемане, е повод за висока оценка на община София по индикатор Законодателство, който е част от Индекса за гражданско участие.


Приетите две нови наредби за реда и начина на провеждане на обществени консултации са много добра база за повишаване качеството и ефективността на процеса. Тази възможност трябва да се използва за повишаване културата на взаимодействие и конструктивен диалог между гражданите и представителите на администрацията.

Би било полезно да се организират обучения за прилагане на наредбите, като те могат да са комбинирани – с участието на общински служители/ експерти и на активни граждани/организации.

Столична община е сред малкото общини в България, които предоставят средства за инициативи на неправителствени организации. Програмите „Европа” и „Култура” са абсолютен първенец в страната по размера на ресурса, който разпределят за граждански инициативи от бюджета на общината. Основните препоръки в този аспект се отнасят до намаляване на административната тежест и изискваните документи при кандидатстване, изпълнение и отчитане на проектите.

Необходима е база данни на активни НПО, които се включват в обсъждането на различни теми на местното развитие, която да се структурира спрямо темите и типа на комисиите в СОС и да им се предостави за ползване (подобна практика съществува в комисията по околна среда на Парламента). Важно е тази база данни да е динамична, за да не се създава впечатление на изключване вместо на въвличане на заинтересовани страни.

Работещ вариант за взаимодействие между администрация и гражданско общество са обществените съвети. Много важно за тях обаче е да има силно лидерство и мотивирани членове. Иначе рискът да се превърнат в казионни структури е голям.



Да се направи база данни с обществените съвети на територията на София (и териториални, и тематични) и тя да се поддържа. В момента такава информация може да се намери само с търсачка, а не в систематизиран вид.

Да се насърчи създаването на кметски съвети в селата – от кметовете на кметства и/или от активни жители и НПО на тяхната територия. Това би обогатило и структурирало комуникацията на администрацията и гражданите в малките населени места на Столична община, които често остават в периферията.

Сигнали и обратна връзка

Сигнали, жалби, заявления за достъп до информация се подават в Контактния център, в Столичния инспекторат, а дори и в Приемната за граждани. Ясно е казано къде какво се предполага да се подава, но разграничаването изисква сериозно информиране на гражданите. Очакванията, че хората ще се ориентират при няколко възможности за подаване на сигнали не са особено реалистични. Вариант е да се насърчи гражданското образование, както и по-подробна информация и инструкции. Да се помисли за единна структура – информационно звено/ координационен център, която да обединява възможностите за комуникация на гражданите със СО.


Много добра практика е платформата Гражданите.бг, създадена от граждани, но припозната от общината. Сигналите са придружени от снимки и освен че проблемите се решават, самата платформа има и възпитаващ характер.

Понякога връзката между районната и централната администрация се къса и това води до липса на информация и действия. Необходими са ясно разписани правила и отговорности за реакция и обратна връзка между тези нива и към гражданите.

Управление на територията

По темата Управление на територията докладът се съсредоточава в няколко подтеми. Внимание е отделено на наблюдението, че този ресор заема както голяма част от административните услуги, предлагани от Столична община и районните кметства, така и голяма част от правомощията, които нормативно са вменени на общинската администрация. От друга страна, дейността на общината по тази тема представлява изключителен интерес и често е повод за бурни дебати сред широката общественост, професионалните общности, инвеститорските среди и жителите на града, и като такава заслужава по-сериозен анализ, целящ оптимизация на процесите.

Анализът включва документален преглед на нормативната рамка, обобщения на база събраните числени данни, както и преглед на предишни изследвания и статии по темата. Направени са срещи с представители на администрацията за дискутиране на резултатите от анализа и от изводи от изследвания. Изведени са редица препоръки по всяка от подтемите и са маркирани основните трудности.




Първата разглеждана подтема засяга строителните разрешения и контрола по строителството. Тя обхваща възможностите на администрацията да контролира частните инвестиционни намерения съобразно приетата градоустройствена политика на Столична община. Разгледани са процесът и участниците при издаването на разрешения от гледна точка на нормативна уредба. Отбелязани са липсите на нормативни възможности, които да позволяват на Главния архитект да взема решения по целесъобразност, и са направени съответните препоръки. Разгледани са предстоящите изменения в ЗУЗСО, които касаят темата, както и добри практики от други държави.

Анализиран е процесът по контрол на строителството и отговорните страни, като са направени препоръки за оптимизация. Обобщени са данни от санкции и са идентифицирани недостатъци при процеса. Идентифицирана е липса на лесно достъпна и удобна информационна система за следене на незаконни строежи и са направени препоръки за нейното съдържание и възможности. Отделено е внимание на проблемите с проследяване на собственост и са направени препоръки за промяна на процеса по вписване в кадастралната карта.

Втората подтема е посветена на публичните инвестиции, насочени към развитието на територията и организацията на конкурси. Разгледани са критиките на граждански организации към този процес и са направени наблюдения за тяхната актуалност. Значително внимание е отделено на механизма на обществените обсъждания и неговите дефицити в текущия му формат. Предложен е по-интерактивен и въвличащ подход на организация, при който в няколко последователни момента от процеса се търси общественото мнение относно развитието на публично пространство. Предложението е това да става на ниво намерение, на ниво сценарий на развитие, на ниво задание и на ниво проект. Също така са отправени препоръки за по-активна комуникация относно възможностите за обществени обсъждания и консултации, както и за събиране на много повече данни от провеждането на такива. Анализът е направен и на база предложения за нормативни изменения. Засегнато е и твърде рядкото провеждане на успешни архитектурни конкурси, като са отчетени добрите примери в лицето на конкурсите за топлоцентралата и площад Света Неделя. Засегнат е и въпросът за критерии за изпълнител и контрол на качеството на публичните проекти. Има необходимост от актуализиране на нормативната уредба (закони и методически насоки на МРРБ), както и на практиките по нейното прилагане. Има немалко случаи, при които наредбите предвиждат адекватни възможности за контрол, които обаче биват изпълнявани формално.

Третата подтема касае устройствените планове като механизъм за управление на територията и изпълнение на градоустройствена политика. Разгледан е в детайли процесът по изготвянето на планове и техните характеристики, видове и нормативни особености. Идентифицирани са няколко трудности при приемането им, в това число блокирането на инвестиции, тромавата нормативна уредба, конфликтите на местно ниво. Обърнато е внимание на други планови документи, като ОПР. Разгледан е процесът по покриване на територията с ПУП и е направен



анализ на трудностите при отчуждаването с цел реализацията на устройствените планове.

Устойчивостта на устройствените планове е разгледана като функция на тяхното успешно прилагане и мониторинга на тяхното изпълнение, каквито на практика липсват понастоящем. Предложен е процес по осигуряването на план за изпълнение и индикатор за мониторинг, с примери и конкретни изисквания. Демонстрирани са вредите от неустойчивост, а именно хаотично застрояване и развитие на територията, конфликти, загуба на актуалност. Разгледани са и критерии за изпълнение и приоритизация на изпълнението за ОУП и по-големи ПУП. Предложен е механизмът на структурната схема като междинно звено между двете нива на планиране, което да осигури планово застрояване на функционалните зони. Препоръчано е изпълнението на ОУП да се обособи в рамкова програма, която да бъде максимално независима от цикличността на местните избори.

Последната подтема касае структурата на НАГ и районните администрации и стъпва върху доклад, изготвен от Лабораторията за градско развитие. Направен е изводът, че част от препоръките в доклада вече са изпълнени или предстои да се изпълнят. Направен е анализ и съпоставка с отчетите на арх. Здравков и арх. Диков за дейността на НАГ, както и с устройствения правилник на НАГ. Разгледан е въпросът за разпределението на отговорности между главния архитект и районните главни архитекти. Заключението обобщава основните изводи и препоръки.

Експертен екип Управление

Ръководител екип:
Николай Ангов

Експерти:
Ива Таралежкова
Диана Андреева
Борислав Янински