

Програма за прозрачност и антикорупционни реформи на Столична община 2023-2027

I. Въведение

Уязвимостта към корупция, изразяваща се в пропуски в ефективната прозрачност, както и в неефективно използване на механизмите за превенция и борба с корупцията и ниските нива на гражданска ангажираност, представляват опасност за местната демокрация и доверието на гражданите в общинските институции.

Базирайки се на:

- принципния ангажимент да се работи за по-голяма прозрачност, достъпност, антикорупционни мерки и ангажираност на гражданите, залегнал в Пакта за превенция и противодействие на корупцията на общинско ниво, подписан от заместник кмета г-н Мирослав Боршош от името на кмета на Столична община г-жа Йорданка Фандъкова на 19 юли 2022 г. на националната конференция на Международния републикански институт (IRI) "Борба с уязвимостите към корупция на общинско ниво", която се проведе в София, България;

и

- констатациите и препоръките в доклада "Оценка на уязвимостите към корупцията на общинско ниво в България: изследване на десет български общини", публикуван от IRI през юли 2022 г.;

тази Програма за прозрачност и антикорупционни реформи е разработена и приета с консенсус от работната група в Столична община, която се състои от представители на общинската администрация, Столичния общинския съвет (СОС) и гражданското общество.

Това е стратегически документ, в който се предлагат прагматични краткосрочни и по-дългосрочни реформи, насочени към повишаване на ефективната прозрачност и гражданското участие, за да се преодолее уязвимостта към корупцията. Всяка реформа включва преглед на нейната обосновка, цел, времева рамка и процес на внедряване.

Настоящата Програма за реформи има за цел да информира и стимулира процес на промяна чрез прилагане на реформи в Столична община, което в последствие ще подобри живота на гражданите.

II. Краткосрочни реформи

Реформа 1: Въвеждане на Система за управление за борба с подкупването (СУБП), в съответствие със стандарт ISO 37001:2016

Обосновка на предлаганата реформа:

Столична община е уникална по своя мащаб и сложност в Република България. За да се избегнат съмненията, че административната сложност може да бъде използвана за упражняването на корупционен натиск, следва да се въведе стандартизирана система за управление, която да осигурява минимум от мерки за борба с подкупването.

Цел:

Да се разработи и внедри в Столична община Система за управление за борба с подкупването (СУБП), в съответствие със стандарт ISO 37001:2016.

Процес:*

- План за разработване на наръчник по СУБП - ISO 37001:2016.
- Обучение за вътрешни одитори по международен стандарт ISO 37001:2016.
- Определяне на Съвет за управление на борбата с подкупването в СО (СУБПСО).
- Правилник за организацията и дейността на СУБПСО по международен стандарт ISO 37001:2016.
- Внедряване на Системата.
- Сертифициране на Системата.

**част от описаните дейности са изпълнени към дата 14.10.2022 г.*

Ресурси:

- Финансов ресурс за разработване на ISO 37001:2016 от специалисти в областта.
- Финансов ресурс за обучение на вътрешни одитори по международен стандарт ISO 37001:2016.
- Човешки ресурс – експерти от различните направления на СО, които да вземат участие в подготовката и внедряването на Системата.

Роли и отговорности:

- Във внедряването основна роля следва да заемат ръководителите на направление „Финанси и здравеопазване“, „Общинска администрация“, Служител по сигурността на информацията и дирекция „Сигурност“.

Реформа 2: Разработване на подробни регистри на общинските активи и разходи

Обосновка на предлаганата реформа:

Столична Община предоставя огромно количество информация относно общинските активи и разходи, но тази информация често не е лесно достъпна, защото не е добре организирана, а това не позволява проследимост и затруднява публичната отчетност. Така например е трудно да се намери информация за статута на общинските имоти и

тяхното ползване, да се проследи промяната им във времето. Предоставянето на тази информация в разбираем за гражданите формат, особено под формата на регистри, ще подобри функционалната прозрачност, ще повиши отчетността, а в резултат и гражданското доверие и участие. Много съмнения за нередности в обществото се породят, именно защото тази информация е трудно достъпна и липсва в обществения дебат.

Цел:

Актуализиране на съществуващите и при необходимост създаване в общинския официален електронен портал на нови регистри.

Тази реформа ще подобри наличието и достъпността на информацията като инструменти в превенцията и борбата с корупцията.

За целите на тази реформа дефиницията за регистър се възприема като официално регламентиран формат за предоставяне на информация с ясни правила и проследяемост на тяхното поддържане и актуализация.

Резултатите, които реформата се очаква да постигне, са следните:

- По-слабо усещане за лошо управление от страна на общината.
- По-слабо усещане за корупция.
- Повишено доверие в общинските служители и членовете на СОС.

Процес:

- **Относно съществуващите регистри:**

- Преглед на съществуващите регистри, тяхното регламентиране, пълнота и актуалност.
- Идентифициране на това как разпоредбите за защита на данните и прозрачност засягат публикуването на съответната информация.
- Актуализиране на регистрите във формат, който позволява лесно търсене в тях и лесно публикуване на уебсайта (под формата на страница или файл за изтегляне).
- Актуализиране на уебсайта с цел ясно обозначаване и лесен достъп до регистрите.
- Определяне на процеси и екипи, които да осигуряват своевременната поддръжка в актуално състояние на регистрите.

- **Относно създаването на допълнителни регистри:**

- Преглед на нуждата от създаване на нови регистри и от нормативното им уреждане чрез решения на СОС.
- При установяване на необходимостта от нови допълнителни регистри:
 - в периода преди нормативното уреждане на допълнителните регистри е желателно общината да създаде бази данни и/или таблично структурирани резюмета с информация и препратки към допълнителни документи (например по отношение на елементи на разходната част от бюджета, като търгове, конкурси, с основни елементи – стойност, спечелил участник и др.).

- Изработване на план график за приемането на нормативната уредба за необходимите допълнителни регистри.
- Изработване и публикуване на регистрите във формат, който позволява лесно търсене в тях и лесно публикуване на уебсайта (под формата на страница или файл за изтегляне).
- Новосъздадените регистри следва да се поместят в същата секция като съществуващите на място, ясно обозначено на сайта на общината и лесно достъпно за гражданите.
- Определяне на процеси и екипи, които да осигуряват своевременната поддръжка в актуално състояние на новосъздадените регистри.

Ресурси:

- Административен капацитет и финансови ресурси.
- ИТ инфраструктура и софтуер.

Роли и отговорности:

- **Община:** Определяне на процеси и екипи, които да осигуряват своевременната поддръжка в актуално състояние на новосъздадените регистри.

Реформа 3: Провеждане на кампании за гражданско образование

Обосновка на предлаганата реформа:

Сложната административна структура на Столична община, в т. ч. и териториалното и деление, затруднява гражданите и създава неясноти по отношение на разделението на отговорностите. Необходимо е на гражданите да бъде предоставена лесно достъпна и добре организирана информация, която да им помогне да се ориентират в правомощията на органите на общинско и районно ниво, както и да се запознаят със своите права и възможностите за участие във взимането на решения на общинско ниво.

Цел:

Целта на реформата е да се информират гражданите за техните права и съществуващите възможности за участие в процеса на вземане на решения в общината, включително информация за начина, по който тези възможности работят, как се разглеждат и съобразяват предложенията на гражданите при вземането на обосновани решения. С това ще се повиши гражданското доверие, ангажираност и участие.

Реформата ще се стреми да постигне следните резултати:

- Повишаване на разбирането у гражданите коя структура на СО за какво отговаря на общинско и районно ниво и към кого могат да се обърнат според нуждите и темите, които ги интересуват.
- Повишаване на участието на гражданите в обществените консултации и проследяване работата на СОС.
- Укрепване на легитимността и доверието в членовете на СОС и служителите на общинската администрация.

Процес:

- Изготвяне на списък с всички възможности и начини за участие на гражданите в процеса на вземане на решения в общината. Изготвяне на преглед на правомощията и задълженията на институциите на общинско и районно ниво. Изготвяне на обзор на комуникационните канали и контактна информация на разположение на гражданите.
- Разработване на 1. Изчерпателно и лесно за разбиране ръководство за гражданско участие; 2. Информационни материали с функции, задължения и контактна информация за общинските институции.
- Публикуване на ръководството/материалите на електронния портал на общината в специална секция за гражданско образование и оповестяването им в медиите и социалните мрежи.
- Разработване на план за информационна дейност, който включва календар на дейностите (пресконференции, предавания на живо, въпроси и отговори, общи събрания и т.н.).
- Изпълнение на информационните дейности.

Ресурси:

- Административен капацитет.
- Експертен опит в областта на връзките с обществеността/комуникациите.
- Опит в мобилизирането на общността, включително съдействието и подкрепа на (организации) на гражданското общество.
- ИТ подкрепа, при необходимост.
- Възможно използване на помещения – общинска собственост.

Роли и отговорности:

- **Община:** Експерти по отделните направления, в това число експерти в областта на връзките с обществеността/комуникациите, разработват информационните материали и изпълняват плана за информационна дейност под ръководството на съответния ресорен ръководител. Общинските съветници следва да бъдат поканени да участват на доброволен принцип.
- **Гражданско общество:** Медиите играят важна роля в оповестяването на събитията; групите в социалните мрежи/мобилни приложения за комуникация и местните сдружения могат допълнително да разгласят календара за информационните дейности от кампанията сред членовете си; лидерите на общността могат да действат като посредници при информационните дейности, рамо до рамо с общинските съветници и служители.

Реформа 4: Разработване на институционална комуникационна стратегия

Обосновка на предлаганата реформа:

Съвременната комуникация обхваща различни източници на информация, в това число социални мрежи, мобилни приложения за комуникация, и е необходимо да се съблюдават спецификите на всеки един комуникационен канал. Отвъд експертната работа е важно тя да бъде представена по подходящ начин на обществеността, за да

бъдат гражданите запознати с това, което се осъществява в техен интерес на общинско ниво.

Сред гражданите липсва точно възприятие за истинското ниво на прозрачност в Столична община по отношение на работата както на общинската администрация, така и на СОС и това се дължи на редица причини. Този проблем произтича отчасти от често възприемания комуникационен подход, който насърчава предоставянето преди всичко на техническа информация и използването на юридически и експертен език. Едновременно с това, този подход е и отражение на недостатъчната култура на откритост, което възпира служителите да признават съществуващите ограничения и ясно да обясняват на гражданите как общинските процеси функционират на практика.

Цел:

Формулиране на ясни приоритети и насоки за общинските служители по отношение на съдържанието, каналите и аудиториите/заинтересованите страни, с които трябва да осъществяват връзка.

Наличието на комуникационна стратегия ще повиши достъпността на информацията и усещането у гражданите за откритост и отзивчивост от страна на администрацията.

Реформата ще се стреми да постигне следните резултати:

- Общинските комуникационни продукти се появяват по-редовно и са по-достъпни.
- Общинските служители имат по-интерактивни отношения с медиите.
- Гражданите разбират по-добре какво прави общината и нейните райони и защо.

Процес:

- Анализ на комуникационните нужди на общината въз основа на преглед на текущото присъствие в медиите и социалните мрежи, брандинга и имиджа, посланията и аудиториите.
- Разработване на стратегия, включваща послания, съдържание, канали (например официален електронен портал на общината, социални мрежи/платформи, пресконференции, интервюта и т.н.), аудитории и план за действие.
- Официално приемане на стратегията.
- Обучение на общинския персонал за стратегията и осигуряване на допълнителни ресурси, ако е необходимо.
- Стартиране изпълнението на стратегията.

Ресурси:

- Експертен опит в областта на комуникациите, включително връзки с медиите, управление на социалните медии.
- ИТ подкрепа.

Роли и отговорности:

- **Община:** Служителите, отговарящи за връзките с обществеността/комуникациите, ръководят техническата страна на изпълнението, като кметът официално одобрява стратегията, а съответните ресорни ръководители контролират изпълнението. След одобрението от кмета, стратегията следва да се внесе за приемане от СОС.
- **Гражданско общество:** Консултации с представители на медиите следва да се провеждат през целия процес, тъй като те са основните посредници в комуникационната стратегия; членовете на общността биха могли да бъдат част от анализа на комуникационните потребности, давайки представа за начина, по който гражданите получават съобщенията от общината; неправителствени организации или предприятия с фокус върху медиите биха могли да предоставят технически съвети и да играят ролята на посредници и медиатори.

Реформа 5: Провеждане на редовни срещи с гражданите в местните общности

Обосновка на предлаганата реформа:

Повече видимост и акцент върху регулярността и планираността на срещите между представители на общинската администрация, СОС и гражданите ще създаде предвидимост в комуникацията и постепенно ще спомогне за укрепване на доверието в местните институции от страна на гражданите. Въвеждането на регулярност и възможност за срещи и със служители, специалисти в съответни области, би било от полза за гражданите и би улеснило както комуникацията, така и получаването на обратна връзка от тях.

Цел:

Възприемане на по-редовен, последователен и кохерентен подход за срещи с граждани както в администрациите, така и в общностите.

С това ще се повиши усещането у гражданите за откритост и отзивчивост от страна на общинските институции, ще се повиши гражданското доверие.

Реформата ще цели да постигне следните резултати:

- Общинските служители/членовете на СОС са по-разпознаваеми в общността.
- Проблемите на общността се решават по-бързо и ефективно от общината.
- Гражданите усещат своите лидери като по-отзивчиви, надеждни и легитимни.
- Гражданите могат да очакват наличието на регулярни възможности за взаимодействие с общинските служители/членовете на СОС.

Процес:

- Преглед на разнообразието от срещи с общността, провеждани в миналото, и набеязване на такива, които да продължат да се провеждат (например по райони или квартали).
- Разработване на подход, който разпределя усилията между кмета, ресорните ръководители, членовете на СОС, служителите на администрацията.

- Разработване на календар на срещите с гражданите и оповестяването му онлайн (на уебсайта и в социалните медии) и чрез местните медии.
- Осигуряване на воденето на протокол по време на сесиите с граждани, включително за повдигнатите въпроси и информация за контакт за евентуални последващи действия.

Ресурси:

- Времеви ресурс на общинските служители.
- Помещения – общинска собственост
- Платформи (на социалните медии) за онлайн събития.

Роли и отговорности:

- **Община:** Служителите за връзки с обществеността и административният персонал разработват календара и организират логистиката, докато ресорните ръководители в администрацията и членовете на СОС провеждат срещите с гражданите.
- **Гражданско общество:** Местните медии и заинтересованите граждани съдействат за разгласяването на календара на дейностите в общността, за да се насърчи участието. Гражданските организации могат да подкрепят общината и СОС при изпълнение на календара.

III. Средно- и дългосрочни реформи

Реформа б: Реорганизиране на общинския официален електронен портал от гледна точка на потребителския опит

Обосновка на предлаганата реформа:

Столична община предоставя голям обем информация, но не винаги е налице лекота на нейното използване. Това важи и за общинския официален електронен портал, където информацията често не е структурирана по лесен за търсене от ползвателя начин или не се актуализира своевременно. Съществува и информация, която е предоставена от общината на официалния електронен портал, но гражданите считат, че липсва, защото не успяват да я открият.

Цел:

Извършване на анализ на използването на общинския официален електронен портал от гражданите и неговата реорганизация с цел постигане на максимална достъпност, актуалност и лекота на използване. С това ще се повиши достъпността на информацията и усещането у гражданите за откритост и отзивчивост от страна на общината.

Реформата ще се стреми към следните резултати:

- Общинският официален електронен портал се възприема като по-удобен за ползване и по-достъпен за гражданите.

- Улесненото използване на официалния електронен портал намалява броя на запитванията по телефона или лично към общинските служители.

Процес:

- Проектиране на методология за анализ на използваемостта със съответните инструменти (например: проучване, фокус групи, тестване на използваемостта).
- Имплементиране на инструментите за използваемост и събиране на доказателства.
- Анализирание на резултатите от инструментите за потребителски опит.
- Проектиране на актуализации на официалния електронен портал на общината в съответствие с анализа.
- Разгръщане на реорганизирания официален електронен портал на общината.

Ресурси:

- Методи за анализ на потребителски опит.
- Умения за разработване на уебсайтове/електронни портали.
- ИТ инфраструктура и софтуерни пакети.
- Способности за мобилизация на гражданското участие в процеса на анализ.

Роли и отговорности:

- **Община:** Експерти по връзки с обществеността/комуникации ръководят анализа на потребителския опит и разработват препоръки. ИТ персоналът е отговорен за контрола на актуализацията и разгръщането.
- **Гражданско общество:** Информационните потребности на гражданите следва да бъдат обект на анализа на използваемостта. Групи от общността или местни предприятия с фокус върху ИТ биха могли да допринесат със своите умения.

Реформа 7: Възприемане на нов подход за 1. по-ранно консултиране с гражданите относно инвестиционните приоритети в общинския бюджет и 2. разширяване на процеса на гражданско участие в бюджетирането

Обосновка на предлаганата реформа:

Въпреки усилията на Столична община за предприемане на значителни стъпки към по-широко гражданско участие в процесите на вземане на решения, сред гражданите се запазва усещането, че решенията на общинско ниво се вземат без тяхното включване – възприятие, което води до гражданска неангажираност. Администрацията и СОС следва да преминат към постигане на по-широко гражданско участие и активно включване на гражданите при формулиране на решенията.

Това е валидно и по отношение на участието на гражданите в планирането на бюджета на общината. Бюджетирането на столицата е сложен процес. Приемането на бюджета включва само едно обществено обсъждане с гражданите, след като проектът на бюджета вече е изработен от администрацията. Гражданите следва да бъдат включени в периода на изработване на приоритети за проекта на бюджета.

За да се подобрят нивата на гражданска ангажираност и участие в процеса на бюджетиране е необходимо да се работи в две посоки:

1/ по отношение на приоритетите по инвестиционните проекти от бюджета, следва да се осигури възможност за консултиране с гражданите на по-ранен етап. Консултациите ще имат за цел генериране на обратна връзка от гражданите за това кои следва да са приоритетите за общината, особено с оглед ограниченията в ресурсите.

2/ Разширяване на бюджета, заделен от Столична община за бюджетиране с гражданско участие "София избира", и подобряване на подхода за включване на гражданите в този процес на бюджетиране.

Цел:

Създаване на добре структуриран и достъпен процес, чрез който гражданите да допринасят за съставянето и изпълнението на общинския бюджет. С това ще се повиши гражданската ангажираност и нивата на участие.

Тази реформа ще се стреми да постигне следните резултати:

- Гражданите имат осезаемо влияние върху приоритетите в инвестиционната програма на общината.
- Някои елементи на общинския бюджет се определят от гражданите.
- Гражданите виждат осезаема полза от взаимодействието си с общината.

Процес:

- Определяне на работна група (администрация, СОС, гражданско общество) за проучване на потенциални методологии за 1/ гражданско консултиране на инвестиционните приоритети на общината на ранен етап и 2/ разширяване на съществуващата практика за бюджетиране с гражданско участие "София избира".
- Разработване на технически предложения, като това по т.2 включва увеличен бюджетен таван, подход на участие и отговорности.
- Консултации с гражданите относно предложенията.
- Официално приемане на предложенията.
- Определяне на длъжностни лица, отговорни за дейностите, свързани с т.1 и т.2.
- Разработване на медийни материали за запознаване на гражданите с новия подход.
- Разгръщане на подхода за 1/ гражданско консултиране на инвестиционните приоритети на общината на ранен етап и 2/ разширения процес на гражданско участие в бюджетирането преди следващия бюджетен цикъл.

Ресурси:

- Експертни познания в областта на бюджетирането с гражданско участие.
- Експертиза в областта на модернизирането/мобилизирането на общността.
- Опит в областта на финансовото планиране/бюджета.
- ИТ подкрепа и инструменти, примерно международен опит и добри практики.

Роли и отговорности:

- **Община:** Членовете на работната група (общински служители и членове на СОС) следва да се запознаят с практиките за ранно консултиране на общински инвестиционни приоритети и за бюджетирание с гражданско участие “София избира” и да изготвят обосновани предложения. Определени длъжностни лица ще следят за изпълнението, подпомагани при необходимост от експерти по връзки с обществеността и административни експерти.
- **Гражданско общество:** За да бъде ефективен този подход, гражданското общество трябва да бъде включено в целия процес на реформиране; национални или международни НПО могат да предоставят техническа експертиза и помощ по отношение на бюджетирането с гражданско участие.

Реформа 8: Възприемане на подход за навременно информирание и консултиране с гражданите и въвеждане на единен модел за организиране и провеждане на обществени обсъждания на територията на Столична община

Обосновка на предлаганата реформа:

Започването на процеса по обществено консултиране на политиките от местно значение в достатъчно ранен етап от тяхното разработване би следвало да бъде приоритет пред Столична община генерално, а не единствено по отношение на инвестициите и формирането и разпределянето на бюджета. Необходимо е да се търси разнообразяване на формите на консултиране с гражданите - така, че те да бъдат с по-лесен достъп за различните групи и на достъпен за тях език.

Този процес започва с навременно информирание за намеренията на Общината, като е препоръчително да се използват разнообразни комуникационни канали, съобразени и със спецификите на заинтересованите страни, и продължава и през етапа на консултиране. В процеса на публично консултиране важна роля имат обществените обсъждания. Столична община разполага с добре разработена нормативна уредба, която урежда по кои въпроси и как следва да се провеждат обществени обсъждания на нейна територия и включва:

1. Наредба за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община – от 2017 година;
2. Наредба за условията и реда за провеждане на обществено обсъждане на проекти по чл. 4 и чл. 5 от Закона за общинския дълг – от 2006 година;
3. Наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на Столична община – от 2017 година;
4. Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община (НРНПОООПРУТСО) – от 2018 година.

С цел да бъдат още по-ефективни, обществените обсъждания следва да се провеждат по унифициран модел, адаптиран спрямо възможностите на съответната структура/ звено в Общината. За постигането на тази цел следва да се работи в две основни посоки:

1/ Въвеждането на *стандартен формат и последователност от стъпки* за организиране и провеждане на обществените обсъждания независимо от темата, вкл. сформирването на специални *екипи*, отговарящи за процеса.

2/ Провеждане на подходящи спрямо темата и нейния мащаб комуникационни дейности с цел популяризиране предмета на обсъждане.

Цел:

Усъвършенстване и актуализиране на иначе добрата регулаторна рамка за достигане до и активно включване на максимално широк кръг заинтересовани страни, а оттам и повишаване на доверието към институцията.

Тази реформа ще се стреми да постигне следните резултати:

- Доверието в общината е повишено.
- Гражданите имат повече информация и активна роля при вземането на решения от страна на общината.
- Гражданите виждат осезаема полза от взаимодействието си с общината.

Процес:

- Запознаване от страна на ръководството и служителите в общината с добри практики по отношение организирането и провеждането на обществени обсъждания и с препоръки относно ефективното осъществяване на консултативните процеси генерално.
- Идентифициране и официално приемане на конкретни предложения.
- Провеждане на обучения за прилагане на приетите мерки, включително с участие на специалистите по комуникации в общината и отделните ѝ райони.
- Създаване на специализирано звено в СО, което да включва експерти от различни области с функции по общо администриране на обществени консултации, предоставяне на методическа помощ на структурите на СО и районите, координация на процеси и процедури, ИТ поддръжка на специализирани платформи за обществени консултации и администриране на същите, провеждане на регулярни обучения на служителите на СО и районите.
- Прилагане на възприетите модели.

Ресурси:

- Административен капацитет.
- Експертиза в областта на гражданското участие и в провеждането на събития с консултативен характер.
- Експертиза в областта на мобилизирането на общността.

Роли и отговорности:

- **Община:** Членовете на работната група заедно с ресорни ръководители, членове на СОС, експерти, общински служители и т.н. следва да се запознаят с добри практики при провеждането на консултативни процеси, вкл. дигитални инструменти, и конкретни препоръки по отношение провеждането на обществените обсъждания. При последващо възприемане на част от тях, ресорни

ръководители ще следят за изпълнението, подпомагани спрямо случая от съответните експерти.

- **Гражданско общество:** Гражданските организации с опит в прилагането на определени механизми за консултация с гражданите могат да допринесат с експертиза и популяризиране на нововъзприетите модели за обществено консултиране. Национални или международни НПО могат да предоставят техническа експертиза и препоръки по отношение прилагането на дигитални платформи за гражданско участие.

--- край на документа ---

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ/