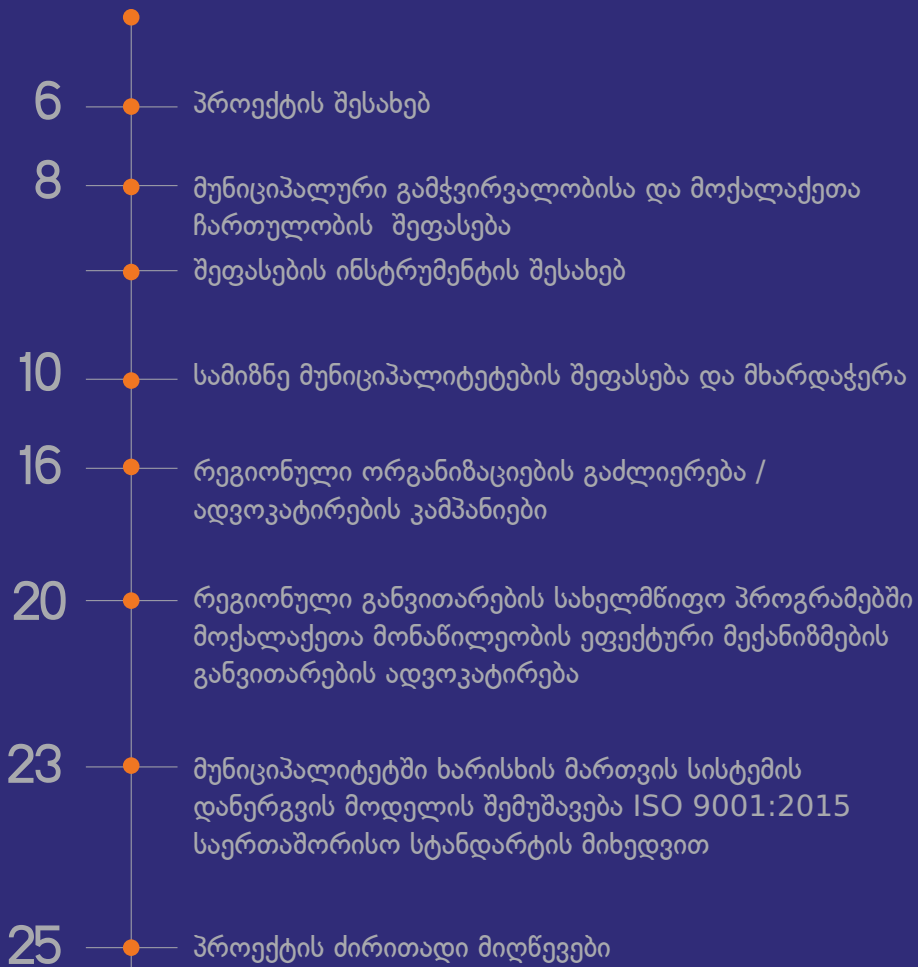





სარჩევი



CONTENT



29	About the Project
32	Assessment of Municipal Transparency and Citizen Participation
	About the assessment tool
33	Assessment and support of target municipalities
39	Strengthening of regional organizations / advocacy campaigns
43	Advocation of the development of effective mechanisms for citizen participation in the government's regional development programs
46	Development of quality management system introduction model in municipality according to ISO 9001:2015 International Standard
47	The major achievements

პროექტის შესახებ



2015 წელს, CTC- ს გუნდმა, თვითმმართველობის ახალ კოდექსზე, პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის ინიციატივით (OGP) დადგენილ სტანდარტებზე და ზოგადად, კარგი მმართველობის (Good Governance) პრინციპებზე დაფუძნებით დაიწყო პროექტი „ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება“. პროექტის მიზანია მუნიციპალიტეტებში ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობისა და საზოგადოების ჩართულობის გაზრდის ხელშეწყობა.

პროექტი ეფუძნება 4 ძირითად მიდგომას:

- მუნიციპალური გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების ინსტრუმენტის შექმნა/დანერგვა და საქართველოში მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობების განვითარების მხარდაჭერა;
- ადგილობრივი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ჩართვა შეფასების პრაქტიკის დანერგვაში და ადვოკატირება მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების და პრაქტიკების განვითარების მიზნით;
- მუნიციპალიტეტში ხარისხის მართვის სისტემის დანერგვის მოდელის შემუშავება ISO 9001:2015 საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით;
- რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პროგრამებში მოქალაქეთა მონაწილეობის ეფექტური მექანიზმების განვითარების ადვოკატირება.

პროექტის განხორციელებისათვის შერჩეული იქნა 8 თვითმმართველი ერთეული. აქედან 3 თვითმმართველი ქალაქი: რუსთავი, გორი, თელავი და 5 სათემო მუნიციპალიტეტი: ლაგოდეხი, სიღნაღი, ყაზბეგი, მარნეული და გარდაბანი. შერჩევის კრიტერიუმებად აღებული იქნა მუნიციპალიტეტების განსხვავებული ზომა (ფართობი, მოსახლეობა), ტიპი (საქალაქო, სათემო), გეოგრაფია (მთა, ბარი) და მზაობა პროექტში მონაწილეობაზე.

მუნიციპალური
გამჭვირვალობისა და
მოქალაქეთა ჩართულობის
შეფასება



შეფასების ინსტრუმენტის შესახებ

პროექტის საწყის ეტაპზე შემუშავდა მუნიციპალური გამჭირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების ინსტრუმენტი, რომელიც ეფუძნება და აერთიანებს საქართველოს კანონმდებლობით, საერთაშორისო და ადგილობრივი კარგი პრაქტიკით, პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის ინიციატივით დადგენილ საჯარო დაწესებულებათა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სტანდარტებს.

ინსტრუმენტის რამდენიმე ეტაპიანი კვლევის საფუძველზე შემუშავდა. გაანალიზდა საქართველოს კანონმდებლობით (საქართველოს კონსტიტუცია, ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და სხვა) და საერთაშორისო ვალდებულებებით (ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია, პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის ინიციატივა და სხვა) დადგენილი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მოთხოვნები და ასევე, მუნიციპალური აქტები. შესწავლილი იქნა საზღვარგარეთის პრაქტიკა, მათ შორის, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ანალოგიური მიზნებისთვის შემუშავებული ინსტრუმენტები და საქართველოს გამოცდილება (ძირითადად ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების გამოცდილება); გაანალიზდა საქართველოს მუნიციპალური კომპეტენციები და მენეჯმენტის არსებული პროცედურები.

მუნიციპალური გამჭირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების ინსტრუმენტი სტანდარტის სახით ჩამოყალიბდა. იგი 3 ნაწილისგან შედგება და სულ 62 კრიტერიუმს აერთიანებს. თითოეული კრიტერიუმი ფასდება შესაბამისი ინდიკატორების მიხედვით 0-3 ქულიან სკალაზე. ინსტრუმენტი, ასევე, მოიცავს ყველა კონკრეტულ ინდიკატორზე ინფორმაციის მოძიების, დამუშავების და შეფასების (ქულის მინიჭების) მეთოდოლოგიას. სტანდარტის სტრუქტურა შემდეგნაირია:

ნაწილი 1

საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება (37 ინდიკატორი)

ამ ბლოკში შემავალი კრიტერიუმებით ფასდება მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საჯარო ინფორმაციის მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე გამოქვეყნების სისრულე და დროულობა.

ნაწილი 2.

მოქალაქეთა ჩართულობა (12 ინდიკატორი)

ამ ბლოკში შემავალი კრიტერიუმებით ფასდება ადგილობრივი

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის და მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის ანგარიშვალდებულების ხარისხი.

ნაწილი 3.

მუნიციპალიტეტი on-line სივრცეში (13 ინდიკატორი)

ამ ბლოკში შემავალი კრიტერიუმებით ფასდება ვებგვერდის სტრუქტურა, მისი მოხმარების შესაძლებლობები და ხელმისაწვდომობა.

სამიზნე მუნიციპალიტეტების შეფასება და მხარდაჭერა

მუნიციპალური გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების სტანდარტით, სამიზნე მუნიციპალიტეტების პირველადი შეფასება CTC-მ 2015 წლის პირველ ნახევარში განახორციელა.

პირველადი შეფასების შედეგად გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ყველაზე მაღალი შედეგი (1.24) ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტმა, ხოლო ყველაზე დაბალი - ყაზბეგის მუნიციპალიტეტმა (0.18) აჩვენა. ეს უკანასკნელი, ძირითადად, შეფასების პერიოდში ვებგვერდის არარსებობით იყო განპირობებული. ზოგადად, თვითმმართველ ქალაქებში გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შედეგებით მაღალი შედეგები დაფიქსირდა (საშუალო მაჩვენებელი 1.01), ვიდრე თვითმმართველ თემებში (საშუალო მაჩვენებელი 0.47).

პირველადი შეფასების შედეგები

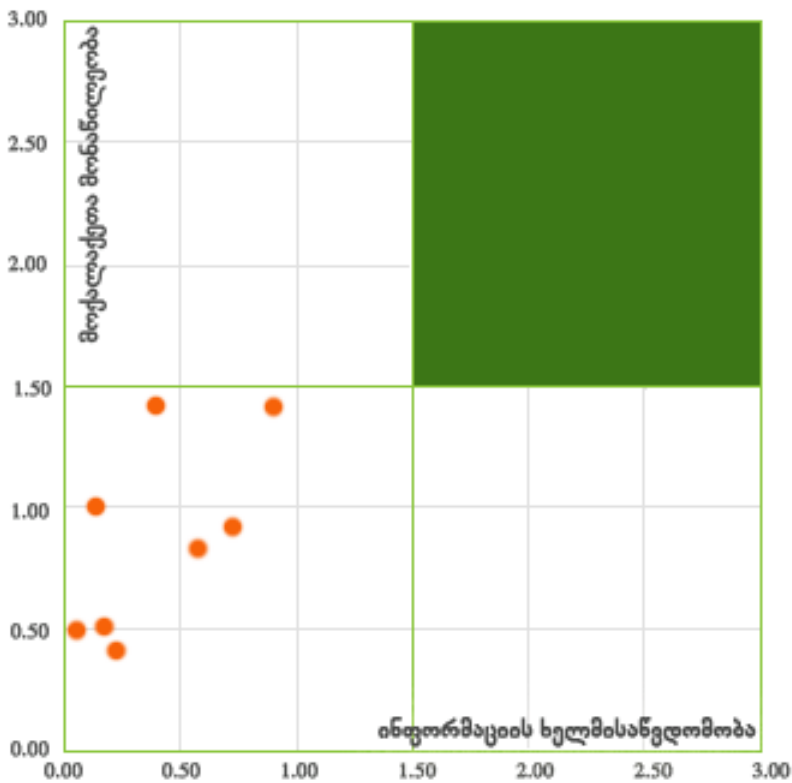
	1. საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება	1.1 მთავარი ინფორმაცია მუნი-ციპალიტეტის შესახებ	1.2 მუნიციპალური შესყიდვებისა და მუნიციპალური ქონების შესახებ ინფორმაცია	1.3 სადინასო-საბიუჯეტო ინფორმაცია	1.4 ინფორმაცია მუნიციპალური სერვისების შესახებ	1.5 პროაქტიულად გამოსაქმნედი სხვა საჯარო ინფორმაცია	2. მოქალაქეთა ჩართულობა	3. მუნიციპალიტეტი on-line სივრცეში	საერთო შეფასება
გარდაბანი	0.22	0.43	0.00	0.44	0.00	0.11	0.42	1.23	0.47
ლაგოდეხი	0.57	1.57	0.00	0.33	0.83	0.22	0.83	0.92	0.69
მარნეული	0.14	0.43	0.00	0.22	0.00	0.00	1.00	1.46	0.58
სიღნაღი	0.16	0.71	0.00	0.00	0.00	0.11	0.50	1.23	
ყაზბეგი	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	0.38	0.18
ქალაქი გორი	0.39	1.43	0.00	0.38	0.00	0.11	1.42	1.77	0.89
ქალაქი თელავი	0.72	1.71	1.00	0.75	0.33	0.00	0.92	1.38	0.90
ქალაქი რუსთავი	0.89	2.57	0.33	0.88	1.00	0.00	1.42	2.08	1.24

შეფასების შედეგების ანალიზმა, ასევე, ცხადყო შემდეგი:

- იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც აქტიურია ადგილობრივი არასამთავრობო სექტორი (რუსთავი, გორი) მაღალია გამჭვირვალობის ხარისხიც;
- პრაქტიკულად ყველა საპილოტე მუნიციპალიტეტში, დაბალი შედეგი დაფიქსირდა საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების ნაწილში. ეს, ერთი მხრივ, აიხსნება ამ მიმართულებით სავალდებულო საკანონმდებლო ნორმების დაწესების სიახლით (თვითმმართველობის კოდექსში პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი სავალდებულო ინფორმაციის ჩამონათვალი 2015 წელს გაჩნდა) და მეორე მხრივ, იმ გარემოებით, რომ CTC-ის მიერ შემუშავებული სტანდარტი უფრო მაღალია (პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის უფრო ვრცელ ჩამონათვალს ადგენს) ვიდრე მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები;
- ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების ბლოკში ყველაზე მაღალი მაჩვენებლები აქვს მუნიციპალიტეტის შესახებ ზოგადი ინფორმაციის ამსახველ კრიტერიუმებს, ხოლო ყველაზე დაბალი - მუნიციპალური შესყიდვებისა და მუნიციპალური ქონების შესახებ ინფორმაციის ამსახველ კრიტერიუმებს. ამ უკანასკნელ ქვებლოკში, თვითმმართველი ქალაქების თელავისა და რუსთავის გარდა, საპილოტე მუნიციპალიტეტების შეფასება ნულის ტოლია. ანალოგიურად დაბალი მაჩვენებლებია ქვებლოკებში - ინფორმაცია მუნიციპალური სერვისების შესახებ და პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი სხვა საჯარო ინფორმაცია, სადაც უმეტეს შემთხვევაში მხოლოდ 1 ან 2 კრიტერიუმის დაკმაყოფილების ხარჯზე იქნა მიღწეული ნულზე მაღალი ქულა;
- იშვიათი გამონაკლისის გარდა, მუნიციპალიტეტებში არ არის გამოყოფილი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი;
- საკრებულოს სხდომების შესახებ მოსახლეობის წინასწარი ინფორმირება, როგორც წესი, ვადის დაცვით, რამდენიმე საკომუნიკაციო არხის გამოყენებით ხდება. თუმცა, იმავეს ვერ ვიტყვით საკრებულოს კომისიის სხდომებზე, რომელთა შესახებ ინფორმაცია თითქმის არ ვრცელდება;
- საკრებულოს სხდომებს მოსახლეობა, როგორც წესი, არ ესწრება. ამ მხრივ შედარებით აქტიურნი არიან საზოგადოებრივი და მედია ორგანიზაციების წარმომადგენლები;
- რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, პრაქტიკულად არ არსებობს მერის/ გამგებლის, საკრებულოს თავმჯდომარის, საკრებულოს წევრების, მუნიციპალური სამსახურების ხელმძღვანელების მიერ ანგარიშის საჯაროდ წარდგენის პრაქტიკა;

- არ ხდება მოსახლეობის ჩართვა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ფორმირების ან სხვა პრობლემური საკითხების გამოვლენა-გადაჭრის პროცესში, თუ არ ჩავთვლით სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამას, სადაც, პრიორიტეტების დასადგენად სავალდებულოა სოფლის კრების მოწვევა;
- საპილოტე მუნიციპალიტეტების ვებგვერდების სტრუქტურისა და სტილის შეფასებამ ცხადყო, რომ ისინი უფრო მეტად ორიენტირებულია ცალმხრივ კომუნიკაციასა და პიარზე და ნაკლებად ასრულებს მოსახლეობისთვის ან ბიზნესისთვის საჯარო სერვისების პლატფორმის ფუნქციას;

პირველადი შეფასების გრაფიკულად გამოსახული შედეგები



რვავე სამიზნე მუნიციპალიტეტის მარცხენა ქვედა კუთხეში განლაგება შეფასების შედეგების დაბალ მაჩვენებელზე მიუთითებს. საუკეთესო შემთხვევაში მუნიციპალიტეტები განთავსდებოდა ზედა მარჯვენა (მწვანედ შეფერილ) ნაწილში. გრაფიკიდან ჩანს, რომ შედარებით უკეთესი, თუმცა, სასურველიდან საკმაოდ დაშორებული, მდგომარეობაა მოქალაქეთა ჩართულობის კუთხით.

პირველადი შეფასების შედეგებზე დაყრდნობით, პროექტის ექსპერტთა ჯგუფის მიერ, სამიზნე მუნიციპალიტეტებისთვის შემუშავდა ინდივიდუალური ანგარიშები შესაბამისი რეკომენდაციებით. განზოგადებული სახით გამოვყოფდით შემდეგ რეკომენდაციებს:

- შედეგების სწრაფი გაუმჯობესება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდის გზით, რაც გულისხმობს პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის სრულ და დროულ განთავსებას ვებგვერდზე, რაც არ მოითხოვს მნიშვნელოვანი ხარჯების გაღებას. ამასთან, ეს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტს ისედაც გააჩნია;
- საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხიმგებელი პირის დანიშვნა. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნისა და გაცემის მარეგულირებელი მუნიციპალური აქტების, ინსტრუქციების, პროცესებისა და პროცედურების შემუშავება;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩართულობის ხელშეწყობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, რომლის ნაწილიც იქნება ვებგვერდის, როგორც მოსახლეობასთან კომუნიკაციისა და მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების ინსტრუმენტის განვითარების ხედვა;
- მოსახლეობის ჩართულობის წამახალისებელი ფორმების და შესაბამისი პროცედურების დადგენა. აგრეთვე, პეტიციებზე, წერილობით წინადადებებზე და სხვა ასეთი ტიპის აქტივობებზე რეაგირების ვადების დადგენა;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის დაფინანსების მიზნით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში შესაბამისი სახსრების გათვალისწინება;
- ინფორმაციის საჯარო გავრცელებასთან დაკავშირებული ფორმალური წესების შემუშავება (რა შინაარსით, რა სახით, რა მოცულობით, რა საკომუნიკაციო არხებით);
- მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების და საკრებულოს წევრების მოსახლეობასთან უშუალო კომუნიკაციის წახალისება. დაგეგმილი და შესრულებული სამუშაოების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირება დასახლების კრების, საჯარო შეხვედრის, ტელევიზიის, რადიოს, სხვა საინფორმაციო საშუალებების გამოყენებით;
- მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების მიერ ანგარიშების საჯაროდ წარდგენის პრაქტიკის დამკვიდრება წელიწადში ერთხელ მაინც, შესაბამისი მასალების ვებგვერდზე განთავსებით;

- მუნიციპალური ვებგვერდების მომხმარებლისთვის გასაგები სტრუქტურის შექმნა, ადაპტირება ტელეფონიდან და პლანშეტიდან მოხმარებისთვის, არსებული ინფორმაციის ოპტიმიზაცია. თანამედროვე ტექნოლოგიებისა და მომხმარებელთან კომუნიკაციის სხვადასხვა ინსტრუმენტების (facebook, youtube, ელექტრონული ფორმები, უკუკავშირების და ხმის მიცემის სისტემები და სხვა) გამოყენება;

სამიზნე მუნიციპალიტეტებისათვის შეფასების მიგნებებისა და რეკომენდაციების გაზიარების შემდეგ, პროექტის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებისათვის ჩატარდა რამდენიმე გადამზადების პროგრამა, გამოცდილების გაზიარების შეხვედრა და ინდივიდუალური კონსულტაციები.

განმეორებითი შეფასება 2016 წლის გაზაფხულზე განხორციელდა, შესაბამის რეგიონებში შერჩეული და მომზადებული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ. რეკომენდაციების, კონსულტირებისა თუ რიგ შემთხვევაში ადვოკატირების წარმატებული კამპანიის შედეგად, სამიზნე მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის საერთო/შენიშნული მაჩვენებელი 0.49 ერთეულით ანუ 73%-ით გაუმჯობესდა (0.68-დან 1.17 ქულამდე გაიზარდა).

სამიზნე მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული პირველადი და საბოლოო შეფასების შედეგები

	საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება		მოქალაქეთა ჩართულობა		მუნიციპალიტეტი on-line სივრცეში		საერთო შეფასება	
	I	II	I	II	I	II	I	II
შეფასების ეტაპები								
გარდაბანი	0.22	1.19	0.42	0.75	1.23	1.69	0.47	1.5
ლაგოდეხი	0.57	0.51	0.83	1.33	0.92	1.38	0.69	0.85
მარნეული	0.14	1.38	1	0.75	1.46	1.54	0.58	1.55
სიღნაღი	0.16	0.19	0.5	1.25	1.23	1.46	0.45	0.66
ყაზბეგი	0	0	0.5	1.17	0.38	0.38	0.18	0.31
ქალაქი გორი	0.39	1.19	1.42	2.25	1.77	1.85	0.89	1.54
ქალაქი თელავი	0.72	0.61	0.92	1.33	1.38	1.46	0.9	0.93
ქალაქი რუსთავი	0.89	1.73	1.42	2.25	2.08	2.54	1.24	2

განსაკუთრებული პროგრესი გარდაბნის, მარნეულის, გორის და რუსთავის მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა ჩართულობის და ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების მაჩვენებლების ზრდის ხარჯზე იქნა მიღწეული.

“მინდა აღვნიშნო, რომ ტრენინგი სახელწოდებით „საზოგადოების მონაწილეობის სტრატეგიები ადგილობრივ თვითმმართველობაში“, რომელშიც მეონდა პატივი მიმელო მონაწილეობა, ძალიან საინტერესო და ამავდროულად, მნიშვნელოვანი იყო. მიღებულმა ცოდნამ შესაძლებლობა მომცა პრაქტიკაში დამენერგა ის მექანიზმები, რაც მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის საქმიანობის გამჭვირვალობის ხარისხს მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა და ხელს შეუწყობდა მოქალაქეთა ჩართულობას. ახალი ვებგვერდის – www.rustavi.gov.ge კონცეფციაზე მუშაობისას ვიხელმძღვანელებ სწორედ ტრენინგში მონაწილეობისას მიღებული ინფორმაციით და შეძლებისდაგვარად გათვალისწინე მონოდებელი რეკომენდაციები.”

ნესტან არჩვაძე, რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერიის ა(ა)იპ „ინფორმაციის დამუშავების და ანალიზის ცენტრის“ დირექტორი

ყაზბეგის მუნიციპალიტეტისთვის კვლავ პრობლემური იყო ვებგვერდის არარსებობა, რაც მისი გამჭვირვალობის მაჩვენებელზე უარყოფითად აისახა. თუმცა, CTC-ის დახმარებით, მუნიციპალიტეტმა დაიწყო ვებგვერდის კეთება. შესაბამისად, უკვე 2017 წელს მას ექნება შესაძლებლობა პროაქტიულად გამოაქვეყნოს საჯარო ინფორმაცია და დაწინაურდეს კიდევ ამ კუთხით.

მუნიციპალური გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის სტანდარტით დადგენილი მოთხოვნების შესრულების მიზნით, მნიშვნელოვანი განაცხადი გააკეთეს ლაგოდებისა და სიღნაღის მუნიციპალიტეტებმა. მათ საკუთარ სამართლებრივ აქტებში ასახეს სტანდარტით გათვალისწინებული მთელი რიგი მოთხოვნები, რაც, ბუნებრივია, დაეხმარებათ სამომავლოდ უკეთესი შედეგების მისაღწევად.

რეგიონული ორგანიზაციების
გაძლიერება / აღვოკატირების
კამპანიები



საპილოტე მუნიციპალიტეტებში მუნიციპალური გამჭირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების სტანდარტის დანერგვის მიზნით, შეირჩა 7 რეგიონული საზოგადოებრივი ორგანიზაცია. ესენია: ასოციაცია „ბილივი“, „მარნეულის ქალთა ორგანიზაცია“, „მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრი“, „ნუკრიანი“, „რეგიონის განვითარების ცენტრი“, „სიდა“ და „სტეფანწმინდა“.

პარტნიორი ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა გაიარეს გადამზადების სპეციალური პროგრამა შეფასების ინსტრუმენტის გამოყენების საკითხებზე და ჩართულები იყვნენ გამოცდილების გაზიარების შეხვედრებში. მათი ამოცანა იყო საპილოტე მუნიციპალიტეტების განმეორებითი (საბოლოო) შეფასება დადგენილი მეთოდოლოგიის შესაბამისად და მიღებული შედეგების გათვალისწინებით, ადვოკატირების კამპანიის განხორციელება გამჭირვალობისა და ჩართულობის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით.

„ჩვენმა ორგანიზაციამ ამ პროექტის განხორციელებით მიიღო დიდი გამოცდილება მუნიციპალიტეტის გამჭვირვალობის მონიტორინგის განხორციელებაში. ამ ხნის მანძილზე ჩვენ გავხდით უფრო ანგარიშგასანევი ძალა, ვიდრე აქამდე ვიყავით.

გამეთში „კახეთის ხმა“, გაკეთებულმა სტატიამ პროექტის შედეგების შესახებ, დიდი ინტერესი გამოიწვია სხვა მუნიციპალიტეტებშიც. დაგვიკავშირდნენ გურჯაანის თვითმმართველობიდან და გვთხოვეს იქაც გავგვეხორციელებინა მონიტორინგი.

მიგვაჩნია, რომ თვითმმართველობის მონიტორინგი გახდება ჩვენი ერთ-ერთი სტრატეგიული მიმართულება. წლის ბოლოს, როდესაც გადავხედავთ ორგანიზაციის სტრატეგიული განვითარების გეგმას, აუცილებლად დავამატებთ ამ კომპონენტს.

მაია ბიძინაშვილი, „სათემო ორგანიზაცია ნუკრიანის“ დირექტორი

აღსანიშნავია, რომ პროექტი ბევრ მათგანს დაეხმარა სხვადასხვა სპეციფიური ორგანიზაციული განვითარების გამოწვევების დაძლევაში, გადასცა ახალი ცოდნა და გამოცდილება. სამმა ორგანიზაციამ („სტეფანწმინდა“, ასოციაცია „ბილივი“ და „მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრი“) პროექტის თანადაფინანსებით შექმნა საკუთარი ვებგვერდი.

აღვოკატირების კამპანია გორში

კამპანია, რომლის მიზანი იყო ე. გორის მუნიციპალიტეტში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობა, ასოციაცია „ბილივის“ მიერ განხორციელდა. განისაზღვრა ადვოკატირების ორი ამოცანა: ე. გორის მუნიციპალიტეტში მოქალაქეთა ჩართულობის გაუმჯობესების მიზნით სპეციალური პროგრამის

შემუშავება და ქ. გორის მუნიციპალიტეტის ვებგვერდის განვითარება. კამპანიის ფარგლებში, გამოიცა და მოსახლეობაში გავრცელდა საინფორმაციო ბუკლეტები („რა უნდა ვიცოდეთ ქ. გორის, როგორც თვითმმართველი ქალაქის, მერის და მერიის შესახებ“, „მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები ადგილობრივ თვითმმართველობაში“), გაიმართა საინფორმაციო-საკონსულტაციო ტიპის შეხვედრები მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებთან. შედეგად, ქ. გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 1 ივლისის #124 განკარგულებით, დამტკიცდა პროგრამა ქ. გორის მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში, მოქალაქეთა ჩართულობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების შესახებ. ამას გარდა, ასოციაციის მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტმა დაიწყო საკუთარი ვებგვერდის გაუმჯობესება.

ადვოკატირების კამპანია რუსთავში

ორგანიზაცია „სიღამ“ დაგეგმა და განახორციელა ადვოკატირების კამპანია ქალაქ რუსთავში და გარდაბნის მუნიციპალიტეტში, რომელიც „რჩეულის“ ინსტიტუტის გაძლიერებას ისახავდა მიზნად. ადგილობრივი მედიის, სიღას ვებგვერდისა და ფეისბუქის გვერდის საშუალებით ადგილობრივ მოსახლეობას კამპანიის მთავარი მესიჯების გაუზიარეს. დაინტერესებულ მხარეებთან ერთად ჩამოყალიბდა ადვოკატირების სამოქმედო გეგმა და განხორციელდა შეხვედრები ადგილობრივ თვითმმართველობასთან. მემორანდუმის ფარგლებში თვითმმართველობისგან მიღებული იქნა თანხმობა საკითხის გადაჭრის შესახებ, რის საფუძველზეც ხორციელდება შემდგომი ნაბიჯების მონიტორინგი „სიღას“ და საკითხით დაინტერესებული მხარეების მიერ.

ადვოკატირების კამპანია ქალაქ თელავში

ქალაქ თელავში, რეგიონული განვითარების ცენტრის (RDC) მიერ წარმოებული კამპანია მოსახლეობის ინტერესებზე მორგებული მუნიციპალური ვებგვერდის განვითარებას ისახავდა მიზნად - უფრო მეტი ინფორმაცია მონაწილეობის ფორმების და მუნიციპალური სერვისების შესახებ.

კამპანიის მსვლელობისას ჩატარდა შეხვედრები აქტიურ მოქალაქეებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, სტუდენტებთან, ადგილობრივ მედიასთან. გამოიკვეთა საზოგადოების მოლოდინები. ბოლო ეტაპზე მომზადდა სიმბოლური პეტიციის ტექსტი, შეგროვდა ხელმოწერები და წარედგინა მუნიციპალიტეტს.

შედეგად, ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტმა რეალურად დაიწყო ვებგვერდის გაუმჯობესებაზე მუშაობა. შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნულმა კამპანიამ თავისი წვლილი შეიტანა საკითხის აქტუალიზაციაში და ვებგვერდის კონცეფციის გადახედვაში.

ადვოკატირების კამპანია სიღნაღის მუნიციპალიტეტში:

სათემო ორგანიზაცია „ნუკრიანის“ ადვოკატირების მიზანი იყო საზოგადოებაში მონაწილეობის ფორმების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება და CTC-ის მიერ შემუშავებული მუნიციპალური გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის სტანდარტის დანერგვა სიღნაღის მუნიციპალიტეტში.

ამ მიზნით, ორგანიზაციამ 10-დე საინფორმაციო შეხვედრა გამართა სიღნაღის სოფლებში. ხოლო სოფელ ილინმინდაში, სადაც 500 ამომრჩეველია, ხელი შეუწყო სოფლის საერთო კრების მოწვევას, რაც მნიშვნელოვანი პრეცედენტი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული მოქალაქეთა მონაწილეობის ამ ახალი ფორმის დამკვიდრებისთვის. ამ მიზნით, ორგანიზაციამ გადაამზადა სოფლის კრების საინიციატივო ჯგუფი, მუნიციპალიტეტის გამგეობასთან ერთად შეიმუშავა კრების მოწვევის პროცედურისთვის საჭირო დოკუმენტების თარგები (განცხადების ფორმა, ხელმოწერების ფურცელი, ოქმის ფორმა, თანხმობის წერილი და სხვა).

„მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრთან“ თანამშრომლობით მომზადდა და სიღნაღის მუნიციპალიტეტს დასამტკიცებლად წარედგინა სამართლებრივი აქტის პროექტი, სადაც ასახულია მუნიციპალური გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის სტანდარტით გათვალისწინებული მთელი რიგი მოთხოვნები. გაიმართა კონსულტაციები სიღნაღის მუნიციპალიტეტის შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან, რასაც საბოლოოდ მოჰყვა აქტის მიღება.

აღსანიშნავია, რომ პროექტის მიმდინარეობას პერიოდულად აშუქებდა რეგიონული მედია საშუალება „კახეთის ხმა“ და მუნიციპალური გაზეთი „სიღნაღი“.

ადვოკატირების კამპანია ყაზბეგის მუნიციპალიტეტში:

ასოციაცია „სტეფანწმინდის“ კამპანიის საგანი იყო მოსახლეობის ინფორმირება ყაზბეგის მუნიციპალიტეტში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების და მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შესახებ. გაიმართა საინფორმაციო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის 4 სოფლის მოსახლეობასთან. დაიბეჭდა და მოსახლეობაში გავრცელდა გაზეთ „სტეფანწმინდას“ 3 ნომერი; შემუშავდა და მუნიციპალიტეტს წარედგინა რეკომენდაციები ვებგვერდის და გამგებელთან არსებული მრჩეველთა საბჭოს შექმნის თაობაზე; დაიბეჭდა და მოსახლეობას დაურთოდა საინფორმაციო ბუკლეტები თვითმმართველობაში მონაწილეობის ფორმებისა და ტექნიკების შესახებ. პროექტის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების ერთ-ერთ ძირითად წყაროს წარმოადგენდა პროექტის ფარგლებში შექმნილი ვებგვერდი www.stepantsminda.org.ge

რეგიონული განვითარების
სახელმწიფო პროგრამებში
მოქალაქეთა მონაწილეობის
ეფექტური მექანიზმების
განვითარების აღვოკატირება



საქართველოში, რეგიონული თუ მუნიციპალური განვითარების სფეროში სახელმწიფო პროგრამებს დომინანტური ადგილი უჭირავს მუნიციპალურ პროგრამებთან შედარებით. მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტები მუნიციპალიტეტებში სწორედ მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამების მეშვეობით ხორციელდება. როგორც წესი, პროგრამის შინაარსს, პროექტების შერჩევას, დაფინანსების, განხორციელებისა და ანგარიშგების პროცედურებს ცენტრალური ხელისუფლება ადგენს. მუნიციპალიტეტისთვის პროგრამაში მონაწილეობის პირობა დადგენილი პროცედურების დაცვაა. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული პროგრამები, სახელმწიფოს ხელში წარმოადგენენ მნიშვნელოვან ბერკეტს ადგილობრივ თვითმმართველობებში, სხვადასხვა მიმართულებებით (პროექტების მართვა, მოქალაქეთა ჩართულობა და ა.შ.) დადებითი პრაქტიკის დანერგვის ხელშეწყობისთვის. თავის მხრივ, ეს ნიშნავს ხარისხიან პროექტებს, რესურსების ეფექტურ გამოყენებას, კორუფციის რისკების შემცირებას და ა.შ.

შესაბამისად, პროექტის ფარგლებში დაიგეგმა და განხორციელდა კვლევა „მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირება თვითმმართველობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამებში“. კვლევის მიზანს წარმოადგენდა აღნიშნულ პროგრამებში მოქალაქეთა მონაწილეობის შეფასება საერთაშორისო სტანდარტების (LAP, OECD) გამოყენებით და გაუმჯობესებისთვის რეკომენდაციების შემუშავება. შესწავლილი იქნა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, სამთავრობო სტრატეგიები და პროგრამები, აგრეთვე, რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პროგრამების დაფინანსების სამი ძირითადი ინსტრუმენტი:

1. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა;
2. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი;
3. საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი.

სამივე ინსტრუმენტი მიმართულია რეგიონებში სხვადასხვა ზომისა და სირთულის პრობლემების გადასაწყვეტად. მათი ჯამური დაფინანსება 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში იყო 385 მილიონი ლარი, რაც მთელი ბიუჯეტის 4,84%-ს შეადგენდა.

კვლევის ძირითადი დასკვნები

- კვლევამ აჩვენა, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა, როგორც წესი, უზრუნველყოფილია საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებულ რეგიონული განვითარების პროექტების დაგეგმვისას, ამ ორგანიზაციების სავალდებულო მოთხოვნებიდან გამომდინარე. გადანაცვებილების მიღების პროცესში მონაწილეობის ყველაზე

დიდ პრობლემა მოქალაქეთა პასიურობაა, რაც განპირობებულია ჩართულობის ინსტრუმენტების დაბალი ხელმისაწვდომობით, დაბალი ინფორმირებულობით და მენტალური სტერეოტიპებით. ამასთან, რაც უფრო მასშტაბურია პროექტი, მით უფრო დაბალია მონაწილეობის ხარისხი;

- ასევე გამოვლინდა, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა საერთოდ იგნორირებულია პროექტების განხორციელებისა და შედეგების შეფასების ეტაპებზე;
- კვლევამ აჩვენა კაპიტალური პროექტების მართვის ბევრი სხვა სისუსტე, განსაკუთრებით კი - გაუმართლებლად რთული პროცედურები.
- კვლევის ერთ-ერთი მიგნებაა, რომ რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პროექტების დაგეგმვისას (გარდა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებული პროექტებისა), პრაქტიკულად არ, ან არასრულყოფილად გამოიყენება პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვის პრინციპები (მიზნები, ამოცანები, რისკები, ინდიკატორები, შეფასების სისტემები);
- აღსანიშნავია, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაში ადგილობრივი მოსახლეობისა და ბიზნესის უშუალო თანამონაწილეობა ნაკლებად არის წახალისებული სახელმწიფოს მხრიდან. შესაბამისად, რეგიონული ინფრასტრუქტურული პროექტები ვერ ახდენს პირდაპირ ზეგავლენას ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა რეგიონებში ბიზნესის განვითარება და უმუშევრობის დაძლევა;
- კვლევის შედეგების შეჯამებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ რეგიონებში გადანაცვტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის დონე შეესაბამება შერი პ. არნშტეინის (მოქალაქეთა მონაწილეობის კიბე) შეფასების ინსტრუმენტის მეექვსე დონეს - „გულის მოგება“, რაც გულისხმობს, რომ მოქალაქეები მოვლენათა მსვლელობაზე გარკვეულ გავლენის ახდენენ, თუმცა მონაწილეობის სიმბოლური ხასიათი ამკარაა და საბოლოო გადანაცვტილების უფლება ხელისუფლებას რჩება;
- კვლევა პოლიტიკის რიგ რეკომენდაციებსაც აყალიბებს. მიზანშეწონილია, რეგიონული განვითარების პროგრამის ფარგლებში შეიქმნას გადანაცვტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის ხელშეწყობის სამთავრობო პროგრამა, სადაც განერილი იქნება, თუ რა ნაბიჯები უნდა გადაიდგას მოსახლეობის პასიურობის დასაძლევადა და მონაწილეობის მექანიზმების ამოქმედებისთვის. ასევე, რეგიონული/ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტების/

პროგრამების განხორციელებისას აუცილებელია, გადანყვეტილების მიღების პროცედურების ოპტიმიზაცია. გამორიცხული უნდა იყოს ზედმეტად ბიუროკრატიული საფეხურები; კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშაოს პროექტების/პროგრამების შემუშავების, განხორციელებისა და შეფასების პროცედურების ამსახველი ჩარჩო-მეთოდოლოგია, სადაც მკაფიოდ გამოჩნდება მონაწილეობის ეტაპები და ფორმები.

● მუნიციპალიტეტში ხარისხის მართვის სისტემის დანერგვის მოქალაქის შერევა ISO 9001:2015 საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით

პროექტის ერთ-ერთი მიმართულებას წარმოადგენდა ხარისხის მართვის სისტემის საერთაშორისო სტანდარტის ISO 9001:2015 მოთხოვნების შესაბამისად თვითმმართველ ორგანოში ხარისხის მართვის სისტემის პროცედურების შემუშავება, რაც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტის მართვის სფეროში საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვას და ზოგადად, მართვის ეფექტურობას.

საერთაშორისო პრაქტიკით, საჯარო სექტორში გამოიყენება რამდენიმე ფართოდ აღიარებული მართვის სისტემა: ISO ოჯახში შემავალი სტანდარტები (მაგალითად 9001:2015, 10002:2007, IWA4-2005), Excellence Framework for Quality Management (EFQM), Common Assessment Framework (CAF). აღნიშნული საერთაშორისო სტანდარტები ეყრდნობა პროცესზე და რისკების შეფასებაზე დაფუძნებულ მიდგომას და აერთიანებს PDCA (დაგეგმე-გააკეთე-შეამოწმე-იმოქმედე) ციკლს. პროექტმა არჩევანი ISO 9001-2015-ზე გააკეთა.

პარტნიორებად შერჩეული იქნა გორის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტები, სადაც ბიზნეს პროცესების მართვის (BPM) მეთოდოლოგიის გამოყენებით, მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებთან ერთად მოხდა 7 სხვადასხვა სამუშაო პროცედურის შესწავლა, შეფასება და ოპტიმიზაცია. ესენია:

- დოკუმენტების და ჩანაწერების კონტროლის პროცედურა;
- ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პროცედურა;
- საჯარო ინფორმაციის გაცემის პროცედურა;
- მერიის ვებ გვერდისა და ფეისბუქ გვერდის მართვის პროცედურა;
- საჯარო შეხვედრის გამართვის პროცედურა;
- მერიის თვითშეფასების პროცედურა;
- მუნიციპალიტეტის წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცედურა.

ასევე შემუშავდა საქმიანობის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები და მათი დანერგვის მეთოდოლოგია.

რა თქმა უნდა, სისტემის სრულყოფილი დანერგვა მუნიციპალიტეტის მხრიდან თანმიმდევრულ მუშაობას და ძალისხმევას მოითხოვს. თუმცა, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ პროცესის შედეგად, ორივე მუნიციპალიტეტში გაიზარდა ინფორმირებისა და მზაობის დონე, განახორციელონ ხარისხის მართვის სისტემის დანერგვა, რაც მომავალში აღიარების საერთაშორისო სერტიფიკატის მოპოვების კარგი წინაპირობა იქნება.

პროექტის ძირითადი მიღწევები



- პროექტის ფარგლებში შეიქმნა მუნიციპალური გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების ქმედითი ინსტრუმენტი, რომელიც ეფუძნება და აერთიანებს საქართველოს კანონმდებლობით, საერთაშორისო და ადგილობრივი კარგი პრაქტიკით, „პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის“ (OGP) ინიციატივით დადგენილ საჯარო დანებს ეფუძნება გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიღებულ სტანდარტებს. აღნიშნული სტანდარტების დანერგვა საქართველოს მუნიციპალიტეტებში პირდაპირ უწყობს ხელს OGP-ს რიგით მესამე, 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმაში მუნიციპალიტეტებისათვის განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულებას. კერძოდ, „საჯარო ფინანსების ზედამხედველობის (საჯარო აუდიტის) პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა, ელექტრონული ინოვაციები საჯარო შესყიდვების მეტი გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობისთვის“;
- აღნიშნული სტანდარტების დანერგვის შედეგად, სამიზნე მუნიციპალიტეტებში გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის საერთო მაჩვენებელი 73%-ით გაიზარდა (0.68-დან 1.17 ქულამდე), რაც პროექტის ვადებისა და მისი პილოტური ხასიათის გათვალისწინებით საკმაოდ კარგი მაჩვენებელია. ამასთან, სიღნაღისა და ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტებში შეიქმნა სტანდარტით გათვალისწინებული მთელი რიგი მოთხოვნების დანერგვის სამართლებრივი საფუძვლები, რაც კარგი წინაპირობაა ამ მიმართულებით შემდგომი პროგრესის მიღწევისთვის;
- მუნიციპალური გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასების სტანდარტისა და მეთოდოლოგიის შემდგომი განვითარების, ასევე, საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტის აღნიშნული სისტემით პერიოდული შეფასების მიზნით, დაფუძნდა არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიცია, სადაც ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველოს ხელშეწყობით, გაერთიანდნენ ტრენინგებისა და კონსულტაციის ცენტრი (CTC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) და მართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრი (MSDC). საქართველოს მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის კომპლექსური შეფასება 2017 წლიდან იგეგმება;
- პროექტის მიმდინარე აქტივობებმა გამოავლინა მუნიციპალური ვებრესურსების შეუსაბამობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი კოდექსით დადგენილი საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების მოთხოვნებთან, მოქალაქეთა საჭიროებებთან და ზოგადად, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან. გაირკვა, რომ მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას არ გააჩნია თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისი ვებგვერდის განვითარების რესურსი. შესაბამისად, პროექტმა დაიწყო ადვოკატირების პროცესი თანამედროვე

ვებგვერდის მოდელის შესაქმნელად, რომელსაც საბაზისოდ გამოიყენებდა ყველა დაინტერესებული მუნიციპალიტეტი. ფონდი ღია საზოგადოება - საქართველოს ფინანსური მხარდაჭერით, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა შექმნა მუნიციპალური ვებგვერდის ასეთი მოდელი, რომელიც უკვე დაინერგა კახეთის ცხრავე მუნიციპალიტეტში და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტში, რომელსაც დღემდე ვებგვერდი არ გააჩნდა.

- გაიზარდა რეგიონული ორგანიზაციების შესაძლებლობები მუნიციპალური გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხის მონიტორინგისა და შეფასების სფეროში;
- რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პროგრამების კომპლექსური კვლევისა და ანალიზის საფუძველზე შემუშავდა რეკომენდაციათა პაკეტი შესაბამის სფეროში პოლიტიკისა და კანონმდებლობის ცვლილებებთან დაკავშირებით, რაც უფრო ეფექტურს გახდის აღნიშნულ პროგრამებს, გაზრდის მათ მიზნობრიობას, ხარჯთეფექტურობას, სინერგიას, კოორდინაციას, მოქალაქეთა ჩართულობას და, რაც ასე მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობას ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტებთან დაკავშირებული გადანაცვტილებების მიღებაში;
- ქალაქ გორისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებისთვის, ბიზნეს პროცესების მართვის (BPM) მეთოდოლოგიის გამოყენებით აღინერა 7 სხვადასხვა ადმინისტრაციული ტიპის პროცედურა, შემუშავდა საქმიანობის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები და მათი დანერგვის მეთოდოლოგია, გაიზარდა მუნიციპალიტეტების კვალიფიკაცია და მზაობა ეფექტურად განახორციელონ ხარისხის მართვის საერთაშორისო სტანდარტების (ISO 9001-2015) შესაბამისი სისტემის დანერგვა და მოიპოვონ აღიარების საერთაშორისო სერტიფიკატი.

ABOUT THE PROJECT



CTC team launched a project – Local Democracy Development in 2015 based on the new code of self-governance, standards established on the initiative of Open Government Partnership (OGP), and generally, principles of Good Governance. The project aims to support the increase of accountability, transparency and public involvement in municipalities.

The project is based on 4 basic approaches:

- Create/implement the municipal transparency and citizen participation assessment tool and support municipal capacity building in Georgia
- Involve local public organizations in the introduction of assessment practices and advocate the development of citizen participation mechanisms and practices
- Develop a model for introduction of quality management system in a municipality according to ISO 9001:2015 International Standard
- Advocate the development of effective mechanism for citizen participation in government's regional development programs.

Eight self-governing units have been selected to implement the project, of which there are three self-governing cities (Rustavi, Gori, and Telavi) and five community municipalities: Lagodekhi, Signaghi, Kazbegi, Marneuli and Gardabani. The selection criteria were different sizes of municipalities (area, population), type (urban, communal), geography (mountains, plain) and readiness to participate in the project.

ASSESSMENT OF MUNICIPAL TRANSPARENCY AND CITIZEN PARTICIPATION



● ABOUT THE ASSESSMENT TOOL

At the early stage of the project the municipal transparency and citizen participation assessment tool was developed, which is based on and incorporates public institutions' transparency and accountability standards established by the legislation of Georgia, international and local good practices, and at the initiative of the Open Government Partnership.

The assessment tool was developed based on a multi-stage study. The requirements for transparency and accountability established by the legislation of Georgia (the Constitution of Georgia, the Organic Law of the Local Self-Government Code, the General Administrative Code, etc.) and other international obligations (the European Charter of Local Self-Government, the OGP Initiative and other), as well as municipal acts were analysed. Foreign practices, including the tools developed by international organizations with similar aims, and the experience of Georgia (mostly the experience of local NGOs) were studied. The municipal competencies and existing management procedures were analysed.

Municipal transparency and citizen participation assessment tool was developed in form of standard. It consists of 3 parts and combines a total of 62 criteria. Each criterion is measured by appropriate indicators on a 0-3 point scale. The tool also includes the methodology of retrieval, processing and assessment (rating) of information about all specific indicators. Standard is structured as follows:

SECTION 1:

Proactive publication of information (*37 indicators*)

The criteria under this section assess the completeness and timeliness of publication of information of high public interest on the municipality website.

SECTION 2:

Citizen participation (*12 indicators*)

The criteria under this section assess the degree of involvement of population in local decision-making process and accountability of the municipality management.

SECTION 3: Municipality in on-line (13 indicators)

The criteria under this section assess the webpage structure, possibilities of its use and its accessibility.

ASSESSMENT AND SUPPORT OF TARGET MUNICIPALITIES

CTC carried out the primary assessment of target municipalities by municipal transparency and citizen involvement assessment standard in the first half of 2015.

According to the primary assessment, Rustavi City Municipality demonstrated the highest result (1.24) and Kazbegi Municipality demonstrated the lowest result (0.18) in terms of transparency and citizen involvement. Low results were basically caused due to the absence of webpage during the assessment period. In general, relatively high results of transparency and citizen participation were observed in self-governing cities (average of 1.01) than in self-governing communities (average of 0.47).

Municipalities	1. Proactive publication of information	1.1 General information about the municipality	1.2 Information about municipal procurement and municipal property	1.3 Finance and budget information	1.4 Information about municipal services	1.5 Other information subject to proactive publication	2. Citizen participation	3. Municipality on-line	Overall assessment
Gardabani	0.22	0.43	0.00	0.44	0.00	0.11	0.42	1.23	0.47
Lagodekhi	0.57	1.57	0.00	0.33	0.83	0.22	0.83	0.92	0.69
Marneuli	0.14	0.43	0.00	0.22	0.00	0.00	1.00	1.46	0.58
Sighnaghi	0.16	0.71	0.00	0.00	0.00	0.11	0.50	1.23	
Kazbegi	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	0.38	0.18
Gori city	0.39	1.43	0.00	0.38	0.00	0.11	1.42	1.77	0.89
Telavi city	0.72	1.71	1.00	0.75	0.33	0.00	0.92	1.38	0.90
Rustavi city	0.89	2.57	0.33	0.88	1.00	0.00	1.42	2.08	1.24

Analysis of the assessment results also revealed the following:

- The degree of transparency is high in municipalities where local

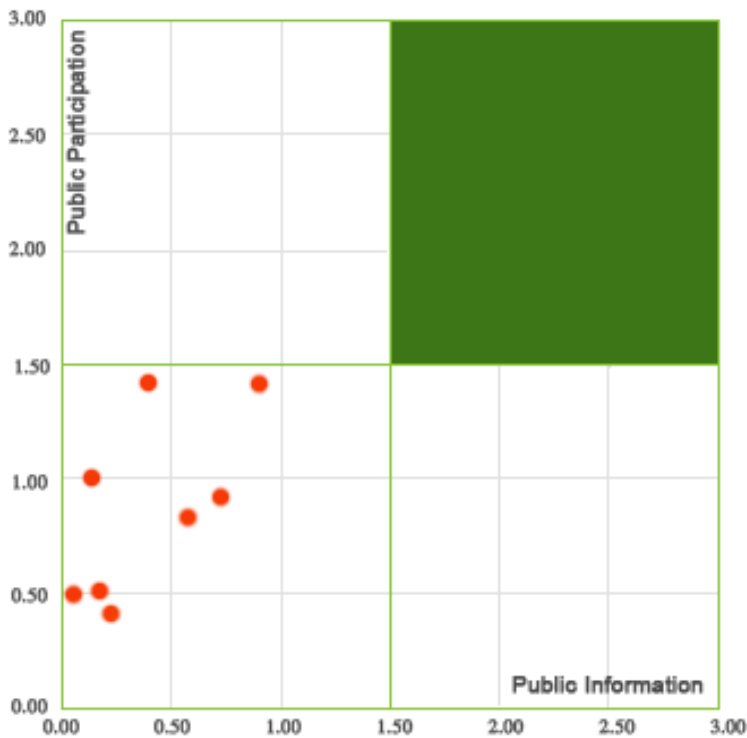
non-government sector is active (Rustavi, Gori).

- Low results were observed actually in all pilot municipalities in terms of proactive publication of information. This, on the one hand, can be explained by the novelty associated with the establishment of mandatory legislative provisions in this direction (the list of information subject to mandatory proactive publication appeared in the Self-Government Code in 2015), and on the other hand, by the fact that the standard developed by CTC is higher (sets more extensive list of information subject to proactive publication) than the applicable legal requirements.
- The criteria reflecting general information about municipalities have the highest rates, while the criteria reflecting information about municipal procurement and municipal property have the lowest rates in the section of proactive publication of information. In the latter subsection (information about municipal procurement and municipal property), the assessment of pilot municipalities, except for self-governing cities of Telavi and Rustavi, equals zero. Similarly, the lower rates are observed in subsections – information about municipal services and other public information subject to proactive publication - where in most cases higher than zero point was reached only at the expense of meeting 1 or 2 criteria.
- Except for rare exceptions, no persons are appointed in municipalities to be responsible for the release of public information.
- The population is preliminarily informed of Sakrebulo meetings, as a rule, within the deadline, by means of several communication channels. However, the same cannot be said of Sakrebulo committee meetings, dissemination of information about which almost does not take place.
- The population, as a rule, does not attend Sakrebulo meetings. In this respect, civil society and media organizations are relatively active.
- Except for several exceptions, the practice of public presentation of reports by Mayor/Gamgebeli, Chairman of Sakrebulo, Sakrebulo members, or heads of municipal offices actually does not exist.
- The population do not involve in the formation of the municipal budget or the identification-solving of other issues, with the

exception of a government village support program, where it is mandatory to convene a village assembly to set priorities.

- The assessment of the structure and style of pilot municipality webpages showed that they are more focused on one-way communication and PR, and less perform the function of public services platform for the population or business.

Graphically depicted results of primary assessment



The layout of all the eight target municipalities in the bottom left corner indicates that the assessment results are low. Ideally, municipalities would be placed in the upper right section (green coloured). The diagram shows that the situation in terms of citizen participation is relatively better but quite apart from the desired.

Based on the primary assessment results, the group of experts of the project drafted individual reports with corresponding recommendations for the target municipalities. The following recommendations can be emphasized in a generalized form:

- Rapidly improve results through the increase of access to information, which implies full and timely posting of information to be published proactively on the webpage. This is not associated with significant costs. In addition, municipalities already have this information.
- Appoint a person responsible for the release of public information. Develop municipal acts, instructions, processes and procedures regulating the request and release of public information.
- Develop a strategy and action plan for the promotion of the public participation in the decision-making process, part of which will be the vision of the development of a tool for communication with the population and delivery of municipal services.
- Establish the forms of encouragement of public participation and the appropriate procedures. Also, determine deadlines for the response to petitions, written proposals and other similar type of activities.
- Allocate appropriate funds in the municipality budget to finance citizen participation in the decision-making process.
- Develop formal rules for public distribution of information (of what content, in what form, to what extent, by what communication channels).
- Encourage direct communication of municipality officials and Sakrebulo members with the population. Inform the population of planned and performed works at gatherings, public meetings, or via television, radio or other information media.
- Establish the practice of public submission of reports by municipality officials at least once a year, placing appropriate materials on the webpage.
- Create understandable structure for municipal webpage users, adapt it so as to access the webpage from mobile phones and tablets, optimize the existing information. Use modern technologies and various tools to communicate with users (Facebook, YouTube, electronic forms, feedback and voting systems, etc.).

After sharing the assessment findings and recommendations with the target municipalities, several training programs, experience sharing meetings and individual consultations were held with the municipality representatives within the scope of the project.

Repeated assessment was carried out in spring 2016 by public organizations selected in the relevant regions and trained. A successful campaign of recommendations, counselling, or in some cases, advocacy improved the common/weighted index of target municipality transparency and citizen participation by 0.49 unit, i.e. by 73% (increased from 0.68 to 1.17 points).

Results of primary and final assessment conducted in the target municipalities

Assessment stages	Proactive publication of information		Citizen involvement		Municipality in on-line space		Overall assessment	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Gardabani	0.22	1.19	0.42	0.75	1.23	1.69	0.47	1.5
Lagodekhi	0.57	0.51	0.83	1.33	0.92	1.38	0.69	0.85
Marneuli	0.14	1.38	1	0.75	1.46	1.54	0.58	1.55
Sighnaghi	0.16	0.19	0.5	1.25	1.23	1.46	0.45	0.66
Kazbegi	0	0	0.5	1.17	0.38	0.38	0.18	0.31
Gori city	0.39	1.19	1.42	2.25	1.77	1.85	0.89	1.54
Telavi city	0.72	0.61	0.92	1.33	1.38	1.46	0.9	0.93
Rustavi city	0.89	1.73	1.42	2.25	2.08	2.54	1.24	2

Particular progress in Gardabani, Marneuli, Gori and Rustavi municipalities was achieved at the expense of growth in the indices of citizen participation and proactive publication of information.

“I would like to point out that the training titled “Strategies for Public Participation in Local Self-Government”, in which I had the honour to take part, was very interesting and at the same time important. Such knowledge has given me the opportunity to implement in practice the mechanisms that would significantly improve the quality of transparency of the municipality self-government activities and promote public participation. While working at the concept of a new website - www.rustavi.gov.ge, I relied on the information received during the training and considered the recommendations as far as possible.”

*Nestan Archvadze, Director of Rustavi Municipality City Hall,
Non-entrepreneurial (Non-commercial) Legal Entity – Center
for Information Processing and Analysis*

The absence of a webpage was still problematic in Kazbegi Municipality, which negatively affected its transparency index. However, with CTC assistance, the municipality launched a webpage development. Accordingly, in 2017 it will have the opportunity to proactively publish information and even be promoted in this regard.

In order to fulfil the requirements established under municipal transparency and citizen participation standard, Lagodekhi and Signaghi municipalities took an important step. They included a number of standard requirements in their legal acts, which, of course, will help them to achieve better results in the future.

STRENGTHENING OF REGIONAL ORGANIZATIONS / ADVOCACY CAMPAIGNS



Seven regional public organizations were selected to implement standard of evaluation of municipal transparency and citizen participation in pilot municipalities. The organizations are: Association BILIKI, Marneuli Women's Organization, Management Systems Development Centre, Nukriani, Regional Development Centre, CIDA and STEPANTSMINDA.

Representatives of partner organizations underwent a special training program for the use of assessment tool; they were involved in an experience sharing during the meetings. Their task was to carry out repeated (final) assessment of pilot municipalities in accordance with the established methodology and to conduct advocacy campaign considering the results obtained to improve transparency and involvement practices.

“Our organization received a lot of experience in the monitoring of municipality transparency by implementing the project. During this time, we have become more powerful than we were before. The article about the project results published in newspaper Voice of Kakheti made the great interest of other municipalities. Representatives of Gurjaani self-government unit contacted and asked us to carry out monitoring within their unit as well.

We believe that self-monitoring will become one of our strategic directions. At the end of the year, when we will look through the organization's strategic development plan, we will certainly add this component.”

Maya Bidzinashvili, Director of Community-Based Organization NUKRIANI

It should be noted that the project has helped many municipalities to overcome different specific organizational development challenges, and have acquired the new knowledge and experience. Three organizations (STEPANTSMINDA, BILIKI and Management Systems Development Centre) created their own webpage through the project co-funding

ADVOCACY CAMPAIGN IN GORI

The campaign aimed at the support of citizen participation in Gori City Municipality was conducted by the Association - Biliki. Two advocacy tasks were identified: draft a special program to improve citizen participation in Gori City Municipality and develop Gori City Municipality webpage. Within the campaign, information leaflets were distributed to the population (“What you should know about Gori, as a self-governing city, Gori City Hall and Mayor”, “Forms of citizen participation in local government”), the information-consultation meetings were held with representatives of the municipality. As a result, a schedule for the development of strategy and action plan for citizen participation in Gori City Municipality activities was approved by Resolution No 124 of 1 July 2016 of Gori City Municipality Sakrebulo. In addition, based on the recommendations drafted by the Association, the Municipality started to improve its own webpage.

ADVOCACY CAMPAIGN IN RUSTAVI

Organization CIDA planned and conducted advocacy campaigns in Rustavi city and Gardabani Municipality, which aimed to strengthen Institute - Rcheuli. The main messages of the campaign were shared with the local population via local media, CIDA webpage and Facebook page. An advocacy action plan was developed together with stakeholders and meetings were held with the local self-government. Under the memorandum, local self-government gave its approval to solve the issue, on the basis of which further steps of CIDA and interested parties are to be monitored.

ADVOCACY CAMPAIGN IN TELAVI

The campaign conducted by the Regional Development Centre (RDC) in Telavi city aimed to promote a municipal webpage tailored to the interests of the population – more information about the forms of participation and municipal services. During the campaign, meetings were held with active citizens, NGOs, students, and local media. Public expectations outlined. At the final stage, symbolic petition text was prepared and signatures were collected and submitted to the municipality.

As a result, Telavi City Municipality actually started working on the improvement of the webpage. We can say that this campaign has contributed to the actualization of the issue and the review of the concept of webpage.

ADVOCACY CAMPAIGN IN TELAVI

Community-based Organization NUKRIANI advocacy campaign aimed at the distribution of information about the forms of public participation and introduction of the municipal transparency and citizen participation standard developed by CTC in Signaghi Municipality.

For this purpose, the Organization held about 10 information meetings in the villages of Signaghi, and contributed to the convening of the general assembly in the village of Ilitsminda, where there are 500 voters. This is an important precedent in the establishment of this new form of citizen participation defined by the Local Self-Government Code. For this purpose, the Organization has trained an initiative group of the village assembly, has developed together with the Municipality Gamgeoba the templates of documents necessary for the procedure of convening an assembly (application form, signature sheet, protocol form, a letter of consent, etc.).

A draft legal act was prepared and submitted to Signaghi Municipality for approval in cooperation with the Management Systems Development Centre, which sets a number of requirements provided for by the municipal transparency and citizen participation standard. Consultations were held with appropriate responsible persons representing Signaghi Municipality, which eventually led to the adoption of the act. It should be noted that the project was periodically covered by the regional media outlet The Voice of Kakheti and the municipal newspaper Signaghi.

ADVOCACY CAMPAIGN IN KAZBEGI MUNICIPALITY

The subject of the Association NUKRIANI advocacy campaign was to inform the population about the forms of citizen participation in Kazbegi Municipality and the Municipality activities. Information meetings were held with the population of 4 villages in Kazbegi Municipality. Three editions of the newspaper STEPANTSMINDA were printed and distributed among the population. Recommendations on the creation of webpage and an advisory council at the Governor were developed and submitted to the Municipality. Information leaflets on the forms and methods of participation in self-government were printed and distributed to the population. One of the main sources of dissemination of information about the project was the webpage www.stepantsminda.org.ge created within the project.

ADVOCATION OF THE
DEVELOPMENT OF EFFECTIVE
MECHANISMS FOR
CITIZEN PARTICIPATION IN THE
GOVERNMENT'S REGIONAL
DEVELOPMENT PROGRAMS



Government programs in the field of regional or municipal development take dominant place in Georgia if compared to the municipal programs. Large infrastructure projects in municipalities are implemented through the targeted government programs. Typically, the content of the program, selection of projects, financing, procedures for implementation and reporting are established by the central government. In order to participate in the program, municipalities must follow the established procedures. Therefore, these programs are an important government lever in the hands of local self-governments in different directions (project management, citizen participation, etc.) to promote the introduction of positive practices. In turn, this means high-quality projects, effective use of resources, reduction of the risks of corruption, etc.

Accordingly, the study titled Stimulation of Citizens' Participation in Government Programs for Supporting Self-Government was planned within the project. The study was aimed to assess citizen participation in the programs using international standards (LAP, OECD) and to develop recommendations on improvement. The applicable legislation of Georgia, government strategies and programs, also three main instruments of financing government's regional development programs were studied:

1. Rural Development Program
2. Fund for Projects to Be Implemented in the Regions of Georgia
3. Municipal Development Fund of Georgia

All three tools are focused on solving problems of different size and complexity in regions. The total funding for the 2015 State Budget was GEL 385 million, which is 4.84% of the entire budget.

Key findings of the study:

- The study has shown that the citizen involvement, usually, is ensured when planning regional development projects financed by international donor organizations based on mandatory requirements of such organizations. The biggest problem of participation in decision-making process is the passivity of citizens, which is due to the low availability of involvement tools, lack of information and mental stereotypes. In addition, the more large-scale is the project, the lower the quality of participation is.

- It has also revealed that the citizen participation is absolutely ignored during the phases of implementation of projects and evaluation of results.
- The study has shown a lot of weakness in capital projects management, particularly unjustified complicated procedures.
- One of the findings is that while planning the government's regional development projects (except for the projects financed by the international donor organizations), program budget planning principles (goals, objectives, risks, indicators, evaluation systems) actually are not used or are used incompletely.
- It should be noted that direct participation of the population and business is less encouraged by the government. Accordingly, the regional infrastructure projects will have no direct influence on factors such as business development and overcoming unemployment in regions.
- According to the summary of the study results, the level of citizen participation in decision-making process in regions corresponds to rung 6 of evaluation tool (A Ladder of Citizen Participation) developed by Sherry R. Arnstein, which means that citizens make a certain influence on the course of events; however, the symbolic character of participation is obvious, and the right to make the final decision remains with the government.
- The study has also identified a number of recommendations. It is advisable to develop a government program within the regional development program to support citizen participation in the decision-making process, which will define the steps to be taken to overcome the population passivity and to enact the mechanisms for participation. In addition, while implementing projects/programs of regional/local importance, it is necessary to optimize the decision-making procedures; overly bureaucratic steps must be ruled out. It is critical that the government work out a framework methodology for the project/program development, implementation and evaluation procedures, which will clearly show the stages and forms of participation.

DEVELOPMENT OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEM INTRODUCTION MODEL IN MUNICIPALITY ACCORDING TO ISO 9001:2015 INTERNATIONAL STANDARD

One of the directions of the project was to develop quality management system procedures in a self-governing body in accordance with ISO 9001:2015 International Standard – Quality Management System, which will facilitate the introduction of international standards in the field of municipality management, and in general, the management efficiency.

According to international practice, several widely recognized management systems are used in the public sector: ISO family standards (for example, 9001: 2015, 10002: 2007, IWA4-2005), Excellence Framework for Quality Management (EFQM), Common Assessment Framework (CAF). These international standards are based on the process- and risk assessment-based approach and combine the PDCA (plan-do-check-act) cycle. The project selected ISO 9001-2015.

Gori and Kazbegi municipalities were selected as partners, where 7 different working procedures were studied, evaluated and optimized together with the municipality employees using the Business Process Management (BPM) methodology. These working procedures are:

- Documents and records control procedure
- Procedure for proactive publication of information
- Procedure for public information release
- Procedure for City Hall webpage and Facebook page administration
- Procedure for public meetings
- City Hall self-assessment procedure
- Procedure for planning the annual municipality budget

Performance evaluation criteria and their implementation methodology were also developed. Of course, the comprehensive introduction of the system requires consistent work and efforts of the municipality. However, we can say that as a result of the process, in both municipalities the level of awareness and readiness to implement a quality management system has increased, which in the future will be a good opportunity to obtain an international certificate of recognition.

THE MAJOR ACHIEVEMENTS:



- Effective tool for assessment of municipal transparency and citizen participation has been created within the project, which is based on and combines public institutions' transparency and accountability standards established by the legislation of Georgia, international and local good practice, also at the initiative of Open Government Partnership (OGP). Introduction of these standards in Georgian municipalities will directly support the performance of obligations defined for municipalities in the third OGP Action Plan for 2016-2017; in particular, "increase citizen participation in the process of monitoring public finances (public audit), introduce electronic innovations for more transparency and efficiency of public procurement."
- As a result of implementation of these standards, overall rate of transparency and citizen participation in the target municipalities increased by 73% (0.68 to 1.17 points), which is a quite good result, given the project terms and its pilot nature. In addition, legal basis for introduction of a number of requirements provided for by the standard was created in Signaghi and Lagodekhi Municipalities, which is a prerequisite for further progress in this direction.
- For further development of the municipal transparency and citizen participation assessment standard and methodology, also, for periodic assessment of all municipalities in Georgia by this system, an NGO Coalition was founded, which incorporated Centre for Training and Consultancy (CTC), Institute for Development of Freedom of Information (IDFI) and Management Systems Development Center (MSDC) with the support of Open Society Georgia Foundation. Comprehensive assessment of the quality of transparency and accountability of municipalities in Georgia is planned from 2017.
- Ongoing project activities revealed inconsistency of the municipal web resources with the requirements for proactive publication of information established by the new Local Self-Government Code, the needs of citizens, and in general, the best international practice. It turned out that most municipalities do not have the modern webpage development resources. Accordingly, the project started an advocacy process for the creation of modern webpage model to be used by all interested municipalities as the basis. With the financial support of Open Society Georgia Foun-

dation, the IDFI created similar municipal webpage model that has already been implemented in all nine municipalities in Kakheti and in Kazbegi Municipality having had no webpage so far.

- Opportunities of regional organizations increased in terms of municipal transparency and citizen participation quality monitoring and assessment.
- Based on a comprehensive study and analysis of government's regional development programs, a package of recommendations was developed in the relevant field with regard to policy-related and legislative changes, which will make these programs more effective, enhance their purpose, cost efficiency, synergy, coordination, citizen participation and, what is also important, municipality independence in making decisions with regard to local projects.
- For Gori City and Kazbegi Municipalities 7 different administrative procedures were described using the Business Processes Management (BPM) methodology, performance evaluation criteria and their implementation methodology were developed, qualification and readiness of municipalities increased to introduce the system in accordance with the International Quality Management Standard (ISO 9001:2015) and to obtain an International Certificate of Recognition.