



Руководство для Практикующих:

Укрепление Местного Самоуправления посредством Союзов Общин



Развитие Общин Посредством Союзов Общин в Армении



Пример



Развитие Общины Посредством Союзов Общин в Армении

Предпосылки

Формируя Союзы Общин, ряд общин может взяться за совместные проблемы и достичь более продуктивного положительного эффекта:

В дополнение, союзы общин – это способ расширения идеи общины от местного до окружного уровня.

Успех таких союзов зависит от присутствия демократически избранных местных представителей. Союзы имеют больше возможностей для достижения положительного воздействия на общины, которые они обслуживают, если выполняются следующие условия:

- ▶ Четкие правила, содействующие прозрачности и подотчетности кратко записаны в руководстве.
- ▶ Союзы получают официальный статус посредством юридической регистрации в четких юридических рамках.
- ▶ Избранные мэры демонстрируют сильную политическую волю для приведения союзов общин к успеху.
- ▶ С самого начала, до формирования союзов, строится доверие.

Учреждение фонда развития является ключом к успеху союзов общин:

Такой фонд дает союзам решающую роль в развитии общины. Иначе хроническая нехватка фондов, испытываемая местными правительствами может сделать союзы неуместными для потребностей людей. Союзы управляют фондом, который используется для поддержания реализации местными самоуправлениями проектов развития общины.

Контроль и координация обеспечиваются областной комиссией, которая объединяет представителей союзов общин, областной администрации, НПО и потенциальных доноров.

Фонд развития может использоваться для тренинга общинных групп и для других вкладов, если их посредничество напрямую связано с обеспечением продовольствием, созданием рабочих мест, дохода или сокращением уровня бедности.



Повышение Квалификации

Продолжающееся повышение квалификации является неотъемлемой частью учреждения союза общины:

Члены союза общин прошли интенсивный тренинг по организационному развитию, финансовым и юридическим вопросам, защите интересов, мониторингу и оценке. Это улучшило их исполнение и направленность на клиентов и дало им возможность содействовать массовому участию членов общины в принятии решений.

В дополнение, были организованы курсы тренингов, длящиеся четыре дня в каждой общине, принимающей участие; в тренинг вовлечены мэры, члены совета, бухгалтеры, секретари и представители гражданского общества. Эти курсы охватывают вопросы финансового управления, налогообложения, юридических вопросов, сокращения уровня бедности, участия граждан и управления проектом.

Повышение квалификации происходит параллельно с созданием и учреждением Союзов Общин. Тренинг тренеров умножил эффект и обеспечил достижение до огромного количества людей. В течение одного года, более 17 000 людей прошло тренинг. Помимо обеспечения тренингов, повышение квалификации иногда также включает в себе поддержку в создании необходимой инфраструктуры, например, офисы, оборудование, ресурсы.

Повышение квалификации имеет целью пять конкретных групп: чиновники местного правительства, члены и сотрудники Союза Общин, представители региональных властей, местные неправительственные организации и общинные организации.

а. Мэры города, деревни и члены совета прошли тренинг по:

- ▶ Потенциалы децентрализации / рамки и местной управление
- ▶ Совместная оценка потребностей и планирование развития
- ▶ Прозрачное и понятное формирование бюджета
- ▶ Финансовое управление

б. Члены и сотрудники Союзов Общин прошли тренинг по:

- ▶ Формирование и регистрация Союза Общин
- ▶ Прозрачное и понятное финансовое управление фондом развития
- ▶ Хранение и регистрация финансовых записей и другой документации
- ▶ Навыки общени
- ▶ Навыки проведения встреч
- ▶ Разработка миссии и стратегии
- ▶ Разработка ясных предложений проектов
- ▶ Методы оценки внешних фондов
- ▶ Навыки ведения бухгалтерии и работы на компьютере (для секретарей СО)



Развитие Общин Посредством Союзов Общин в Армении

- в. Повышение квалификации представителей регионального правительства осуществляется посредством:
- ▶ Собрания для обсуждения потенциальных выгод децентрализации для региона
 - ▶ Семинар по навыкам общения и проведения собраний
 - ▶ Содействие в формировании и управлении Комиссии по Обеспечению Продовольствием
 - ▶ Содействие в оценке предложений проектов и внедрении их в общую стратегию
- г. Способность организаций гражданского общества играть положительную роль была укреплена посредством:
- ▶ Координации и содействия в организации сетей
 - ▶ Публикации брошюры, объясняющей о децентрализации и местной власти
 - ▶ Тренинг в совместной оценке потребностей и планировании проекта
 - ▶ Семинары по модераторству, проведению собраний и сбору средств
 - ▶ Поддержка в разработке миссии и стратегии посредством дальнейших семинаров
 - ▶ Тренинг по финансовому менеджменту

Фонд развития региона, организует тренинг общинных групп по:

- ▶ Планирование и реализация проекта
- ▶ Мониторинг
- ▶ Поддержание проекта и сбор взносов потребителей
- ▶ Процедуры сбережений общины и займов
- ▶ Формирование ассоциаций фермеров, потребителей воды и других ассоциаций
- ▶ Осуществление практических шагов для улучшения естественной среды

Следующие шаги были предприняты для содействия развитию общины посредством союзов общин.



1. Внедрение Концепции Союзов Общин

Концепция союзов общин представлена и разъяснена окружной администрации и мэрам общины.

При поддержке региональных властей были организованы семинары, собравшие всех мэров в регионе. Исполнительный директор уже созданного Союза Общин принял активное участие в процедурах для того, чтобы дать возможность другим участникам воспользоваться его опытом. Мэры принимали активное участие в обсуждениях относительно того, как союз может содействовать развитию их региона, какую роль он может сыграть и какие цели он должен иметь.



2. Начало / Собрание учредителей

Те мэры, которые выразили интерес к присоединению к союзу общин, собравшемуся для встречи с учредителями; в конце собрания они выбирают председателя (на основе демократических принципов) будущего союза общин.

На собрании учредителей будущим членам союза был разъяснен подробный процесс формирования союза общин. В дополнение, образец руководства к действию, где подробно расписаны правила союза, был роздан участникам.

Руководство было важным, так как оно четко излагало цели, роли и процедуры принятия решений в будущем союзе, предоставляя дорожную карту для всех заинтересованных сторон. Члены союза могут позже изменить содержание руководства, если они единогласно проголосовали за изменения.

Основной целью бердского Союза Общин в Армении было содействие продовольственному обеспечению и сокращению бедности при финансировании небольших проектов, которые выгодны бедным, проживающим на данной территории. Работа союза основана на принципах прозрачности, эффективности, подотчетности и небюрократического отношения к потребностям жителей в рамках разработанного ежегодного плана работ и бюджета.

Руководство четко определило роли и обязательства различных органов, принимающих решения, сотрудников и заинтересованных сторон. Исполнительный директор играет ключевую роль, он несет ответственность за ежедневное управление союзом. Для того, чтобы обеспечить прозрачность и подотчетность, руководство также устанавливает стандарты для ведения бухгалтерии и аудита и конкретные процедуры.

В дополнение, руководство предусмотрело создание комиссии, координирующей и объединяющей четыре Союза Общин. Эта комиссия была составлена из исполнительных директоров всех четырех союзов, четырех представителей региональных властей и четырех представителей НПО и доноров. Комиссия была проинформирована о небольших проектах, утверждающих и контролирующих реализацию более крупных проектов при осуществлении мониторинга проектов и регулировании общей политики фонда развития.

В руководстве были изложены четкие и объективные критерии для отбора проектов. Например, для того, чтобы быть подходящим проектом для средств фонда развития, проекты должны быть выгодны для бедных и уязвимых групп, проекты должны быть устойчивыми, не затрагивать построение административных или религиозных зданий и быть рассчитаны на период времени менее одного года.

К руководству прилагается количественный оценочный лист для того, чтобы помочь членам Союза Общин объективно оценить проекты, представленные для утверждения, присвоения баллов для таких критериев как количество бенефициаров, затраты на каждого бенефициара, число вовлеченных общин, целевой сектор, расходы на поддержание проекта после его реализации.



Возможные будущие конфликты могут быть урегулированы при помощи руководства. Например, если группа общины потерпела неудачу в соответствующей реализации проекта, то Союз Общин имел право расторгнуть контракт на этот проект, исключить группу из списка последующих финансируемых проектов и начать судебный процесс.

В конце собрания учредителей участники пришли к соглашению относительно вступительных взносов и взносов за членство в союзе. Этот доход был жизненно важным для оплаты ежедневных текущих расходов союза.

В итоге мэры избрали председателя Союза Общин из числа самих себя. Председатель избирается на один год по ротационному принципу и ответственен за созывание собраний союза, подготовку повестки дня, информировании участников заранее о проектах, которые будут обсуждаться и за председательствование на полугодовых встречах.



3. Наем Исполнительного Директора Союза

Члены Союза Общин отбирают и нанимают исполнительного директора для того, чтобы он занимался ежедневным и менеджментом и управлением союза.

Для того, чтобы обеспечить выполнение этой важной роли доверенным и компетентным лицом, члены союза пришли к соглашению относительно навыков и опыта их будущего исполнительного директора. Один из союзов требовал от кандидатов быть моложе 35 лет, иметь высшее образование, по крайней мере три года профессионального опыта в сфере менеджмента и отличное знание региона.

После установления минимальной квалификации и опыта кандидата, объявление о вакансии было широко распространено во всех городах региона. Члены совместно провели интервью кандидатов об их знаниях и навыках, которые они могут использовать в работе, какой они видят роль данной должности в общине и какие приоритеты они бы обозначили. После проведения интервью мэры совместно обсуждали всех кандидатов. В итоге они проводят тайное голосование по кандидатам.

Избранный исполнительный директор подписывает испытательный контракт, в котором обусловлены задачи, которые он/а должен/должна выполнить в течение испытательного срока. Исполнительный директор затем совершает ответный визит в опытный союз общин для изучения их процедур, политики и подходов.



4. Официальное Учреждение Союза

После консультации в Министерстве Юстиции, союз общин был зарегистрирован как некоммерческая общественная организация, объединяющая несколько отдельных общинных администраций. Это дало организации статус, похожий на статус НПО. Регистрация официально установила союз в качестве юридического лица, что позволило союзу управлять общественными и частными ресурсами.

Исполнительный директор союза открыл банковский счет и начал сбор предварительно согласованных членских взносов от членов союза. Членские взносы служат увеличению долгосрочной устойчивости при оплате эксплуатационных расходов союза. В дополнение, они поддерживают чувство местной собственности.

Союз учредил структуру поддержки, так называемую техническую рабочую группу, нанял сотрудников и учредил офис, который был отремонтирован и оборудован при использовании средств доноров.



5. Установление Союзом Критериев для Отбора Проектов

Члены союза общин обсудили критерии, которыми нужно руководствоваться при отборе проектов развития общины, представленных отдельными общинами. Были установлены четкие критерии и у общин попросили представления предложений.

Был составлен оценочный лист, содержащий все согласованные критерии. Оценочный лист не только являлся прозрачным и объективным инструментом для оценки и классификации предложений, но и обеспечивал ценное руководство для общин в течение процесса разработки предложений.

Были установлены следующие основные критерии:

- ▶ Число участников в проекте
- ▶ Число вовлеченных общин
- ▶ Расходы на каждого прямого бенефициара
- ▶ Вклад общины (в процентах от общей стоимости проекта)
- ▶ Финансовый вклад, требуемый от союза общин
- ▶ Расходы на содержание в процентах от общей стоимости проекта

По каждому критерию предложения могут получить от одного (минимальный) до пяти (максимальный) баллов. Оценочный лист определяет количество точных полученных баллов.

Например, вклад общины, составляющий более 50% получит полные пять баллов, вклад между 30% и 40% получит три балла, а вклад ниже 20% получит только один балл. В руководстве к действию изложено, что предложения, имеющие вклады менее 10% должны быть исключены из списка рассматриваемых и что по крайней мере 2% от вкладов общины должно быть в наличных.



Три дополнительных критерия были рассмотрены менее пристрастно. Этими критериями, за которые можно получить дополнительные баллы, были:

- ▶ Местонахождение общины (баллы получают горные и приграничные общины)
- ▶ Установление мира и безопасности (больше количество баллов за межграничную деятельность)
- ▶ Приоритетные секторы (больше количество баллов получают проекты по сельскому хозяйству и питьевой воде)

Складывание баллов для каждого предложения дает окончательный результат. При сравнении и оценке нескольких различных предложений от различных общин итоговые баллы предоставили бесценную объективную базу для решения относительно проектов, отбираемых для финансирования.



6. Создание Комиссии для Отбора Предложений Проектов

Для контроля над работой нескольких (в данном случае четырех) союзов общин была учреждена общепроvincиальная независимая комиссия для отбора. Комиссия была ответственна за координацию и утверждение более крупных проектов развития, чья стоимость превышает определенную сумму. В дополнение, комиссия может наложить вето на утверждение более мелких проектов отдельными союзами общин.

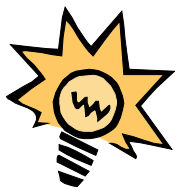
Задачами комиссии были:

- ▶ Изучить осуществимость предложений более крупных проектов
- ▶ Оценить предложения на предмет того, преследуют ли они общие цели комиссии
- ▶ Избегать копирования и накладок
- ▶ Утверждать или отклонять более крупные проекты
- ▶ Контролировать реализацию проекта
- ▶ Обеспечить непредвзятое распространение проектов и ресурсов
- ▶ Осуществлять мониторинг политики и проектов фонда развития

Комиссия состояла из двенадцати людей:

- ▶ Исполнительные директора заинтересованных (четыре) союзов общин
- ▶ Четыре представителя от региональной администрации
- ▶ Четыре представителя от организаций развития и доноров

Решения комиссии были приняты 2/3 + 1 (=10) большинством, так что по крайней мере один представитель от каждой группы должен дать согласие.



Председателем комиссии является один из ее членов, избираемый другими членами по ротационному принципу и он служит в течение одного года. Комиссия собиралась дважды в год на общее собрание, во время которого она:

- ▶ Консультировала союзы общин относительно технических и финансовых проблем
- ▶ Помогала союзам разрабатывать точные критерии для отбора проектов
- ▶ Обсуждала и проводила оценку предложений
- ▶ Помогала союзам в размещении внешних средств

7. Отбор Проектов по Развитию Общин

Общины проводят требуемые оценки, определяют приоритеты и представляют предложение, направленное на самый их главный приоритет.

Власти общины созывают общее собрание, во время которого общине представлены будущие проекты для определения приоритетов. Руководство к действию предоставляет список критерии, которые должны быть учтены общинами во время их оценки.

Эти возможные критерии включают общее количество бенефициаров, расходы на каждого бенефициара, влияние на сокращение уровня бедности и повышение квалификации и расходы на поддержание в будущем.

Учитывая результаты общего собрания, власти общины затем разработали и представили предложение. Перед тем как союз общины официально рассмотрит предложение, он созывает общее собрание общины для его обсуждения.

Если проект признан осуществимым, предложение было затем направлено в союз общин для рассмотрения. (Предложения, предусмотренная стоимость которых превышает определенные рамки, направляются в общепроvincialную комиссию для отбора, которая ответственна за утверждение или отклонение предложения.)

Задачей технической рабочей группы является обеспечение осуществимости проектов и завершенности данных в предложении перед собрания для осуществления отбора.

Для того, чтобы быть годным для рассмотрения, предложение должно быть выгодным для бедных и уязвимых групп целевых территорий, быть социально, технически и экономически приемлемыми и жизнеспособным, устойчивым и иметь гарантию от общины, представившей предложение, что улучшения, наступившие в результате реализации проекта, будут сохранены. Также временные рамки проекта не могут превышать один год, если комиссия для отбора не согласится разрешить исключение.

Проекты, предусматривающие построение административных и религиозных зданий исключаются из списка рассматриваемых.



Общее правление союза общин приблизительно два раза в год отбирает проекты для их финансирования в зависимости от финансирования, которое доступно для союза общин. Союз осуществляет это классифицируя все предложения, полученные в соответствии с предварительно установленными критериями отбора и выбирая для финансирования те проекты, которые обладают самым большим потенциалом для продвижения развития общины.

Комиссия отбора может затем наложить вето на утвержденный отдельным союзом общин проект.

8. Релизация Проекта

После утверждения проекта развития общины подписывается контракт между союзом общин и местным самоуправлением. Последнее несет ответственность за реализацию проекта. Комитет по отбору периодически проводит мониторинг в местах реализации проекта. Дополнительный мониторинг проводится самой общиной и ее союзом общин.

Деньги переводятся в три этапа. 50% от стоимости проекта переводится в начале, 40% - при завершении половины проекта и 10% после завершения проекта. Финансовые отчеты проверяются хорошо обученным бухгалтером союза общин для обеспечения соответствия финансовой документации проекта тандартам, требуемым армянским законодательством.

После завершения реализации, совместная оценка на общинном уровне дала возможность бенефициарам представить свою реакцию относительно проекта.

9. Встреча Союзов

На конференцию собрались председатели советов и исполнительные директора всех союзов общин, принимающих участие, их сотрудники, представители донорских организаций. Участники провели оценку своей работы за прошедший год, осуществили обзор внешней оценки их бухгалтеров и обсудили возможные изменения в уставах и руководствах к действию. Они обсудили новые подходы и запланировали инициативы на будущий год.

После конференции можно было учредить новый цикл грантов при новом объявлении предложений проектов.