

**Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բարեփոխումներ**

**ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆ ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆ**

**ԵՐԵՎԱՆ 2024**

Սույն հաշվետվությունը կազմվել և մշակվել է Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերության (ՄՀԸ/GIZ) կողմից իրականացվող «Լավ կառավարում հանուն տեղական զարգացման Հարավային Կովկասում» ծրագրի շրջանակում՝ Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարության և Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության (ՇԶՀԳ) ցուցաբերած աջակցության շնորհիվ:

Փաստաթղթում առկա տեսակետներն ու եզրակացություններն անպայմանորեն չեն արտացոլում ԳՄՀԸ, ՇԶՀԳ կամ համապատասխան կառավարությունների դիրքորոշումները: Բովանդակության համար պատասխանատվությունը լիովին կրում են հեղինակները։

**Բովանդակություն**

[**Ներածություն** 4](#_Toc176340456)

[**Համառոտագիր** 7](#_Toc176340457)

[**Վարչատարածքային բարեփոխումների ամփոփ ակնարկ** 10](#_Toc176340458)

[**Իրավիճակը մինչև բարեփոխումները և առկա մարտահրավերները** 10](#_Toc176340459)

[**Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքը** 16](#_Toc176340460)

[*ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների իրավական հիմքերը* 16](#_Toc176340461)

[*ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարական հիմքերը* 18](#_Toc176340462)

[**Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների, դրանց ազդեցության, առկա մարտահրավերների համապարփակ վերլուծություն** 26](#_Toc176340463)

[**Մասշտաբի էֆեկտ** 26](#_Toc176340464)

[**Զարգացման պլանավորման և ֆինանսական կառավարման համակարգ** 35](#_Toc176340465)

[**Զարգացումն ապահովող մարդկային ռեսուրսներ** 37](#_Toc176340466)

[**Ծառայությունների որակ և հասանելիություն** 40](#_Toc176340467)

[**Մոնիտորինգի և արդյունքների գնահատման համակարգ** 43](#_Toc176340468)

[**Գործունեության արդյունավետություն** 46](#_Toc176340469)

[**Համայնքի մասնակցային զարգացում** 47](#_Toc176340470)

[**Եզրակացություններ** 50](#_Toc176340471)

# **Ներածություն**

Հայաստանի Հանրապետությունը 1991թ. ձեռք բերեց անկախություն, և նորանկախ Հայաստանի կառավարությունը ձեռնամուխ եղավ բազմաթիվ բարեփոխումների իրականացման՝ երկրի քաղաքական, տնտեսական և վարչական համակարգերի բարելավման նպատակով։ Վարչատարածքային բաժանման համակարգը, որը հիմնված էր խորհրդային ժամանակաշրջանի կառավարման վրա, պահանջում էր արդիականացում՝ համապատասխանեցնելու անկախ Հայաստանի պահանջներին և կարիքներին։

Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման համակարգում ի հայտ եկան մի շարք խնդիրներ, որոնք պահանջում էին հիմնարար բարեփոխումներ՝ համայնքների արդյունավետությունը բարձրացնելու, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման բարելավման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հզորացման նպատակով։ Հիմնական խնդիրներն էին՝

* **Համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացում**
  + Փոքր համայնքների կառավարումը հաճախ էր բարդություններ առաջացնում՝ կապված սահմանափակ ռեսուրսների և կարողությունների հետ։
* **Ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործում**
  + Բազմաթիվ համայնքներ չունեին բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ՝ իրենց լիազորությունները լիարժեք իրականացնելու համար։
* **Տնտեսական զարգացում**
  + Համայնքների միջև տնտեսական անհավասարությունը բերում էր զարգացման անհամաչափության, ինչը պահանջում էր համընդհանուր զարգացման ռազմավարություն։

2006-2007թթ., Հայաստանի կառավարությունը սկսեց վարչատարածքային բարեփոխումների նախապատրաստական աշխատանքները, և Հայաստանի պարագայում վարչատարածքային բարեփոխումները հիմնականում կենտրոնացված էին համայնքների միավորման շուրջ։ Նպատակն էր ստեղծել տեղական ինքնակառավարման արդիական և արդյունավետ համակարգ, որը կկարողանա ապահովել համայնքների բնակիչների արժանապատիվ և բարեկեցիկ կյանքը: Վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնական նպատակներից էր բարելավել համայնքների կառավարման, ֆինանսական կառավարման համակարգերի արդյունավետությունը, ապահովել իրենց լիազորություններին համահունչ ֆինանսական ռեսուրսների առկայությունը, խթանել համայնքում տնտեսության զարգացումը, բարելավել սոցիալ-մշակութային կյանքը: ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնական նպատակները, ուղղությունները ամփոփվեցին «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ»-ում, որը հաստատվեց 2011թ.: Վարչատարածքային բարեփոխումները ակտիվ փուլ մտան 2015թ., այդ տարվա ընթացքում պիլոտային սկզբունքով միավորվեցին մի շարք համայնքներ, և ձևավորվեցին առաջին 3 խոշորացված համայնքները` Դիլիջան, Թումանյան, Տաթև: Դրանից հետո 2017-2022թթ. ընթացքում 915 համայնքներ միավորվեցին, և ներկայումս գոյություն ունի 71 համայնք, որոնցից 64-ը՝ միավորված համայնքներ են: Չեն միավորվել մայրաքաղաք Երևանը, Գյումրին և թվով 5՝ հիմնականում ազգային փոքրամասնություններով խիտ բնակեցված համայնքներ՝ ՀՀ Արագածոտնի մարզի Շամիրամ, ՀՀ Արարատի մարզի Վերին Դվին, ՀՀ Արմավիրի մարզի Ֆերիկ, ՀՀ Լոռու մարզի Ֆիոլետովո, ՀՀ Կոտայքի մարզի Արզնի: Արդյունքում, էականորեն և աստիճանաբար կրճատվեց համայնքների թիվը` նախադրյալներ ստեղծելով ավելի արդյունավետ կառավարման և ֆինանսական կառավարման համակարգերի ներդրման և կիրառման, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության բարելավման, ծառայությունների ավելի որակով մատուցման և այլն:

Վարչատարածքային բարեփոխումներին զուգահետ իրականացվում էին նաև լայնամասշտաբ այլ բարեփոխումներ, որոնք մի կողմից փոխկապակցված էին վարչատարածքային բարեփոխումների հետ, մյուս կողմից նպաստում էին վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացմանը, ինչպես նաև հիմնվում էին վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վրա` ավելի արդյունավետ իրականացնելու հիշատակված ոլորտային բարեփոխումները:

Ցանկացած բարեփոխումներից հետո անհրաժեշտ է իրականացնել դրա ուսումնասիրություն/գնահատում` վերհանելու ձեռքբերումները, արձանագրելու առկա վերլուծության և ուսումնասիրության անհրաժեշտությունը և կարևորությունը ակնհայտ էր, քանի որ վարչատարածքային բարեփոխումը ՀՀ կարևորագույն համակարգաստեղծ բարեփոխումներից է: Ավելին, վերլուծությունների արդյունքները պետք է հաշվի առնվեն համայնքների զարգացմանն ուղղված հետագա բարեփոխումների, ռազմավարություններիմշակման ընթացքում:

Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծությունն ընդգրկում է 7 հաշվետվություն, որոնցից 6-ը ոլորտային վերլուծությունների հաշվետվություններ են, իսկ այս հաշվետվությունը` ամփոփող և համեմատական հաշվետվություն: Վերլուծության ընթացքում մշակվել են թվով 5 հաշվետվություններ, որոնք ինքնուրույն հաշվետվություններ են և ընդգրկում են ստորև ներկայացված բնագավառները`

* ռազմավարական պլանավորում և զարգացում, և ֆինանսական կառավարում,
* տեղական տնտեսական զարգացում,
* հանրային մասնակցային գործընթաց,
* առաջնորդում և կառավարում,
* ծառայությունների մատուցում:

Տվյալ հաշվետվությունը ամփոփում է ոլորտային վերլուծությունը մեկ համապարփակ հաշվետվությանում, ներկայացնում է վարչատարածքային բարեփոխումների վերլուծությունը` համադրելով բարեփոխումների բազմաթիվ ոլորտային առանձնահատկությունները մեկ միասնական տեսակետից: Հաշվետվությունում վերլուծվում են նաև տարբեր տեսակի միավորված համայնքների ընդհանրությունները և տարբերությունները, բարեփոխումների արդյունքների ազդեցությունը տարբեր տեսակի համայնքների վրա, բարեփոխումների ազդեցությունը համայնքների դիմադրողականության բարելավման վրա, ինչպես նաև ներկայացված մի շարք այլ մանրամասներ:

# **Համառոտագիր**

Վարչատարածքային բարեփոխումները կարևորագույն դեր խաղացին Հայաստանի համայնքների զարգացման առումով: Եթե չիրականացվեին վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորումը, հնարավոր չէր լինի համայնքներում հաջողությամբ իրականացնել ոլորտային և հարակից բարեփոխումներ` ապահովելով համայնքների զարգացումը:

Մինչև բարեփոխումների մեկնարկը համայնքների առջև ծառացած էին մի շարք լրջագույն մարտահրավերներ և խնդիրներ, որոնք առանց լայնածավալ բարեփոխումների հնարավոր չէր լուծել:

**Համայնքների մեծ քանակ և փոքր համայնքներ**

Փոքր համայնքները հիմնականում չունեին բավարար ռեսուրսներ և կարողություններ՝ իրենց լիազորությունները լիարժեք իրականացնելու համար։ Արդյունքում, համայնքները չունեին բավարար հնարավորություններ ապահովելու բնակիչների համար բարձրորակ ծառայություններ և ենթակառուցվածքներ:

**Ֆինանսական ռեսուրսների անբավարարություն**

Համայնքների ֆինանսական ռեսուրսները խիստ սահմանափակ էին, ինչը խոչընդոտում էր զարգացման ծրագրերի իրականացմանը։ Ֆինանսական ռեսուրսների անբավարարությունը համայնքներին թույլ չէր տալիս իրականացնել լայնամասշտաբ ծրագրեր և բարելավել հանրային ծառայությունների որակը:

**Անհամաչափություն**

Համայնքների միջև տնտեսական անհամաչափությունը բերում էր զարգացման մակարդակների էական տարբերությունների, ինչը պահանջում էր համընդհանուր զարգացման ռազմավարություն։ Փոքր և հեռավոր համայնքները հաճախ չունեին տնտեսական զարգացումը խթանելու հնարավորություններ և միջոցներ, ինչը նպաստում համայնքների անկայունության և խոցելիության մակարդակի բարձրացմանը:

**Մասնագիտական կարողությունների պակաս**

Համայնքների ղեկավարները, ավագանու անդամները և համայնքային ծառայողները հաճախ չունեին անհրաժեշտ մասնագիտական կարողություններ՝ ռազմավարական պլանավորման և կառավարման ոլորտներում։ Պատասխանատու անձանց մասնագիտական մակարդակը հաճախ չէր համապատասխանում ժամանակակից պահանջներին, ինչը խոչընդոտում էր արդյունավետ պլանավորման և կառավարման գործընթացներին:

Հաշվի առնելով վերը նշված, ինչպես նաև բազում այլ խնդիրները՝ 2015թ. մեկնարկեցին վարչատարածքային բարեփոխումները` ապահովելով մի շարք ձեռքբերումներ, որոնք ներկայումս ընկած են համայնքային զարգացման հիմքում:

Կարևորագույն **ձեռքբերումներից** է ***մասշտաբի էֆեկտի ապահովումը***, որի արդյունքում համայնքները կարողանում են իրականացնել ավելի մեծ ծավալի ծրագրեր և միջոցառումներ՝ ավելի մեծ ֆինանսական ռեսուրսներ: Սա արդյունքում ավելի արագ տեմպերով են ստեղծվում և զարգացվում համայնքային զարգացման համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքները: Ավելի մեծացան ***պրոֆեսիոնալ անձնակազմ ներգրավելու հնարավորությունները*** , որի արդյունքում համայնքները ավելի լավ են կարողանում պլանավորել հետագա քայլերը և համեմատաբար ավելի արդյունավետ իրականացնել զարգացման ծրագրերը:

Զուգահեռ ***բարելավվում էր համայնքային մակարդակով զարգացման պլանավորման համակարգը***, ապահովվում էր դրա ***կապը ֆինանսական պլանավորման համակարգերի հետ*** (ՄԺԾԾ-ի ներդնում), ***ստեղծվում և զարգանում էր մեթոդական հենքը և գործիքակազմերը:***

Համայնքների միավորումը նպաստեց նաև ***համայնքների կողմից մատուցվող վարչական և ոլորտային ծառայությունների հասանելիության մակարդակի և որակի բարելավմանը***: Բազմաթիվ համայնքներում ***սկսվեցին մատուցվել ծառայություններ, որոնք երբևիցե չէին մատուցվել***:

Բարելավվում էր նաև համայնքների ***գործունեության արդյունավետություն***ը, որի համար մշակվեցին և ներդրվեցին ծրագրային ապահովումներ, որի արդյունքում համայնքները անցել են փաստաթղթաշրջանառության էլեկտրոնային եղանակի:

Զարգացման հետ զուգահեռ համայնքները սկսեցին ավելի մեծ ուշադրություն դարձնել գործունեության ***թափանցիկության ապահովմանը և հանրային մասնակցային գործունեության բարելավմանը***: Գործում են համայնքների կայքերը, որտեղ զետեղվում են համայնքին վերաբերվող բազմաթիվ տվյալներ և տեղեկություններ, ակտիվացել է աշխատանքը համայնքների բնակիչների հետ` ներգրավելու նրանց որոշումների կայացման գործընթացներում: Սրա վառ օրինակներից է ***մասնակցային բյուջետավորման ներդրում***ը:

Չնայած բազմաթիվ ձեռքբերումների կան նաև մի շարք **մարտահրավերներ**, որոնց պետք է անդրադարձ արվի բարեփոխումների հետագա փուլերի ընթացքում: Կարևորագույն խնդիրներից է ***համայնքների անկախության մակարդակի բարելավումը***, ինչը հնարավոր չէ ֆինանսական անկախության բարձր մակարդակի բացակայության դեպքում: Այս ուղղությամբ աշխատանքները պետք է տարվեն ֆիսկալ ապակենտրոնացման նոր մոդելների մշակման և ներդրման ուղղությամբ:

Բարելավման կարիք ունի նաև ***ռազմավարական պլանավորման համակարգը***, այն անհրաժեշտ է մոտարկել լավագույն փորձին` ապահովելով «լավ որակի» ռազմավարությունների առկայությունը համայնքներում: Պլանավորման համակարգը խիստ փոխկապակցված է ***արդյունավետ մոնիտորինգի և գնահատման համակարգի*** հետ, որը դեռ զարգացման կարիք ունի:

Անհրաժեշտ է նաև դիտարկել և վերանայել ***համայնքային ծառայության համակարգի կարգավորումները***, հատկապես համալրման, կարիքների գնահատման, կարողությունների զարգացման և կատարողականի գնահատման բնագավառներում: Կարողությունների շարունակական զարգացումը նույնպես պետք է հետագա բարեփոխումների ուշադրության կենտրոնում լինի:

***Գործունեության արդյունավետության շարունակական բարելավումը*** չի կարող չդիտարկվել որպես առաջնայնություն: Այս իմաստով անհրաժեշտ է էլ ավելի զարգացնել առկա ՏՏ համակարգերը, ներդնել նոր լուծումներ, ինչպիսիք են օրինակ՝ գույքի կառավարման համակարգերը, անհրաժեշտ է ապահովել ծառայությունների ինքնարժեքների հաշվարկման մեխանիզմների առկայություն, ներդնել թվային ծառայություններ և այլն:

Հաշվի առնելով ներկա մարտահրավերները՝ ՀՀ կառավարությունը նախաձեռնել է համայնքային մակարդակում բարեփոխումների հաջորդ փուլը, որը հիմնականում կենտրոնացված է լինելու լիազորությունների ապակենտրոնացման վրա, և հատկապես ֆինանսական ապակենտրոնացման վրա: Այս բարեփոխումները լավ հնարավորություն են տալիս լուծել նաև համայնքներում առկա խնդիրները:

# **Վարչատարածքային բարեփոխումների ամփոփ ակնարկ**

## **Իրավիճակը մինչև բարեփոխումները և առկա մարտահրավերները**

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումների մեկնարկը ՀՀ համայնքները առերեսվում էին մի շարք խնդիրների, որոնք բացասական էին ազդում համայնքների զարգացման վրա: Այս խնդիրները ունեին ինչպես համակարգային այնպես էլ մասնավոր բնույթ, ինչպես նաև կային տարբերություններ՝ կախված համայնքի տեսակներից:

* **Համայնքների մեծ քանակ և փոքր համայնքներ**

Ինչպես նշվել է,մինչև վարչատարածքային բարեփոխումների մեկնարկը գոյություն ուներ թվով 915 համայնք: Այսպիսի մեծ թվի պարագայում բավականին բարդ էր իրականացնել համայնքների գործունեության համակարգված կանոնակարգումը, վերահսկումը, օժանդակության տրամադրումը: Սա ավելի բարդանում էր այն պարագայում, երբ Հայաստանում դեռ այդքան զարգացած չէին համապատասխան ՏՏ լուծումները, որոնց միջոցով վերը շարադրված գործառույթների արդյունավետությունը ավելի բարձր կլիներ:

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները գոյություն ունեին բավականին շատ փոքր համայնքներ: Համայնքների գերակշռ մասը ունեին բնակչության փոքր թիվ, ինչի արդյունքում համայնքների ֆինանսական վիճակը բավականին խոցելի էր, եկամուտները փոքր էին, իսկ փոքր ֆինանսական ռեսուրսների դեպքում համայնքներում հնարավոր չէր իրականացնել լայնածավալ և համակարգաստեղծ աշխատանքներ:

**Գծապատկեր 1 Համայնքների չափը ըստ բնակիչների թվի 2011թ[[1]](#footnote-1).**

Համայնքների փոքրության խնդիրը ավելի ակնհայտ է դառնում, երբ դիտարկվում են 2012թ. դրությամբ համայնքների` մեկ շնչի հաշվով սեփական բյուջետային եկամուտները: Ըստ էության, նման իրավիճակներում համայնքների ֆինանսական ռեսուսրները խիստ սահմանափակ էին, և այդ իրավիճակում համայնքներից ակնկալել զարգացմանն ուղղված ծրագրերի իրականացում անիրատեսական էր և անհնարին:

**Գծապատկեր 2. Համայնքների` մեկ շնչի հաշվով տարեկան բյուջետային սեփական եկամուտները ըստ մարզերի, 2012թ․, ՀՀ դրամ[[2]](#footnote-2)**

* **Ռազմավարական պլանավորման անկատարություն**

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները համայնքները իրենց այսպես կոչված ռազմավարական պլանավորումը իրականացնում էին քառամյա զարգացման ծրագրերի միջոցով: Սկսենք նրանից, որ քառամյա զարգացման ծրագրերը ըստ էության և բովանդակության ռազմավարական պլանավորման փաստաթուղթ չէին կարող հանդիսանալ, քանի որ դրանք չէին համապատասխանում միջազգայնորեն ընդունված ռազմավարության սահմանումներին: Մասնավորապես, ԵՄ-ԵԱՀԿ SIGMA-ն ռազմավարական պլանավորման փաստաթուղթը սահմանում է այսպես․ *«Ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթերը պետք է ապահովեն հստակ ճանապարհային քարտեզ առանձին քաղաքականությունների իրականացման համար: Այս պլանավորման փաստաթղթերը պետք է վերածեն քաղաքական մակարդակով առաջնահերթությունների հայտարարությունները նպատակների և բարեփոխումների թիրախների, ուրվագծեն գործողությունները և դրանց իրականացման համար պատասխանատու կառույցները, հատկացնեն անհրաժեշտ ռեսուրսներ և ապահովեն այլ համապատասխան տեղեկատվությունների առկայությունը բարեփոխումների օրակարգի իրականացման համար: Պլանավորման փաստաթղթերի առկայության դեպքում, իրականացմանը պետք է ապահովված լինի համապատասխան ֆինանսավորմամբ և հիմնական հաստատություններում ներգրավված կարողություններով»*: Ցավոք, քառամյա զարգացման ծրագրերը չէին համապատասխանում այս սահմանումներին, դրանց բովանդակությունը չէր համապատասխանում ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթերի բովանդակությանը: Փոխարենը, քառամյա զարգացման ծրագրերը հիմնականում թվարկում էին տվյալ ժամանակահատվածի համար սահմանված գործողությունները, որոնք իրենց հերթին փաստահեն չէին և մի շարք դեպքերում հիմնված չէին համայնքի իրական ռազմավարական զարգացման տեսլականների վրա (քանի որ դրանք դեպքերի մեծ մասում բացակայում էին):

Ավելին, համայնքների փոքր չափերը սահմանափակում էին հավակնոտ զարգացման ռազմավարական տեսլականների ձևավորում, քանի որ համայնքը սահմանափակված էր լինում հենց իր փոքրությամբ (տարածքներ, բնակչություն, բիզնեսներ և այլն):

Սրան գումարվում էր նաև այն հանգամանքը, որ փոքր և թույլ համայնքներում բացակայում են այն մասնագիտական կարողություններ, ով առաջին հերթին կմշակեր լավ որակի ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթեր, կապահովեր դրանց իրականացումը և մշտադիտարկումը:

* **Ֆինանսական կառավարման և պլանավորման ցիկլերի անհամապատասխանություն**

Մինչև բարեփոխումները չէին համընկնում նաև գործողությունների պլանավորման և ֆինանսական պլանավորման ցիկլերը` ռազմավարական պլանավորման ցիկլը կազմում էր 4 տարի, իսկ ֆինանսական միջոցների պլանավորումը իրականացվում էր տարեկան կտրվածքով: Սրա արդյունքում համայնքներում հնարավոր չէր լինում միջնաժամկետ կտրվածքով պլանավորել ֆինանսները, արդյունքում պատկերը կիսատ էր լինում, տեսանելի չէին ֆինանսական կանխատեսումները, որոնք պետք է ապահովեին միջնաժամկետ գործողությունների իրականացումը:

* **Մարդկային ռեսուրսներ, առաջնորդում և կառավարում**

Փոքր համայնքներում շատ բարդ էր ներգրավել բանիմաց մարդկային ռեսուրսներ մի քանի պատճառներով. փոքր թվով բնակչության պարագայում հավանականությունը փոքր էր ներգրավել բանիմաց մասնագետ, աշխատակազմերի հաստիքների փոքր քանակ (շատ դեպքերում համայնքի ղեկավար, քարտուղար, օգնական, հավաքարար): Այս իրավիճակում ակնկալել, որ համայնքները ունակ կլինեին մշակել բարձր որակի պլանավորման փաստաթղթեր, մատուցել բարձր որակի ծառայություններ, զարգացնել համայնքի տնտեսությունը և այլն անիրատեսական էր: Թերի էր նաև համայնքային ծառայողների ներգրավման համակարգը, այն չէր սահմանում այն մեխանիզմները և գործիքները, որոնց կիրառմամբ հնարավոր կլիներ ներգրավել տվյալ պաշտոնի համար լավագույն մասնագետի: Կարոևրագույն խնդիրներից մեկն էր նաև համայնքային ծառայության ֆինանսապես ոչ գրավիչ լինելը, ինչը համայնքների սահմանափակ ֆինանսական ռեսուրսների ուղղակի հետևանք էր:

Փոքրաթիվ համայնքներում ՏԻՄ ընտրությունները նույնպես մրցակցային չէին լինում: Սա ուղղակիորեն կապված էր համայնքների բնակիչների թվի մեծության հետ, ինչպես նաև այդ ժամանակահատվածում առկա ընտրական իրավական դաշտի առանձնահատկությունների հետ: Բազում են դեպքեր, երբ ընտրություններում հաղթում էին այն թեկնածուները, որոնք ունեին իշխող կուսակցության սատարումը և ունեին ավելի մեծ թվով բարեկամներ և ընկերներ այդ փոքր համայնքում:

Թերի էին ՏԻՄ և համայնքային ծառայողների կարողությունների զարգացման մեխանիզմները և գործիքները, դրանք հստակ չէին պլանավորվում, իսկ կենտրոնական բյուջեից հատկացվող ռեսուրսները բավարար չէին:

* **ՏՏ համակարգեր և համակարգչային հագեցվածություն**

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները համայնքների տեխնիկական հագեցվածությունը ոչ բավարար մակարդակի էր, ինչը խիստ բացասական էր ազդում աշխատանքի արդյունավետության վրա: Վարչարարությունը իրականացվում էր թղթային տարբերակով, ինչը ազդում էր և արագության և արդյունավետության վրա: Մինչև բարեփոխումների մեկնարկը, սկսվեցին համայնքների համար նախատեսված որոշ ՏՏ համակարգերի մշակման և ներդրման աշխատանքներ, սակայն այս գործընթացի լայնամասշտաբ իրականացմանը խոչընդոտում էր նաև համայնքների մեծ թիվը, դրանց փոքր լինելը, սահմանափակ թվով աշխատակազմ ունենալը: Սակայն, այս բնագավառում որոշակի առաջընթաց գրանցվում էր, միջազգային կազմակերպությունների օժանդակությամբ համայնքներում սկսվեց տեխնիկական միջոցներով հագեցվածության ապահովումը, մշակվեց և սկսվեց ներդրվել Համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգը: Հարկ է նշել, որ առանց արտաքին օժանդակության տրամադրման համայնքները իրենց ռեսուրսներով ի վիճակի չէին լինի կատարել վերը շարադրված աշխատանքները:

* **Ծառայությունների մատուցում**

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները ծառայությունների մատուցման բնագավառում գոյություն ունեին մի շարք խնդիրներ, որոնց լուծումները դժվար էր պատկերացնել առանց համայնքների միավորման: Այդ խնդիրները ունեին համակարգային բնույթ և հատուկ էին բոլոր տեսակի համայնքների համար, սակայն միաժամանակ խնդիրների խորությունը կարող էր տարբեր լինել տարբեր տեսակի համայնքներում.

*Վարչական ծառայություններ*

* Վարչական ծառայությունների մատուցման գործընթացները արդյունավետ չէին, քանի որ չէին կիրառվում համապատասխան ՏՏ լուծումներ,
* Քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակները բացակայում էին գրեթե բոլոր համայնքներում, ինչը արդյունքում ցածր էր ծառայությունների ստացման հարմարավետությունը,
* Ծառայությունների մատչելիությունը նույնպես խնդրահարույց էր,
* Կանխիկով ծառայությունների վճարների ստացումը ավելացնում էր հնարավոր կոռուպցիոն ռիսկերը,

*Ոլորտային ծառայություններ*

* Մի շարք համայնքներում ֆինանսական ռեսուրսների սակավության պատճառով չէին մատուցվում կաևորագույն և լայն սպառում ունեցող ոլորտային ծառայություններ, ինչպիսիք էին աղբահանությունը, փողոցային լուսավորությունը, գյուղատնտեսական տեխնիկայով մատուցվող ծառայությունները և այլն,
* Սրա արդյունքում ավելանում էին մի շարք ռիսկեր. օրինակ` թերի աղբահանությունը ավելացնում էր առողջապահական և համաճարակային ռիսկերը, փողոցային լուսավորությունը հատկապես սահմանամերձ համայնքներում ավելացնում էր անվտանգային ռիսկերը և այլն:
* Ոլորտային ծառայությունների մատուցումը ավելի բարվոք էր մեծ քաղաքային համայնքներում, քանի որ դրանք ֆինանսական առումով ավելի կայուն էին, իսկ փոքր համայնքներում այս ծառայությունների մատուցումը բավականին թերի էր:

* **Տեղական տնտեսական զարգացում**

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները համայնքներում տնտեսական զարգացմանն ուղղված պլանավորման փաստաթուղթ էր քառամյա զարգացման ծրագիրը: Սակայն, ինչպես նշվել էր արդեն, դրանք հիմնված չէին լինում իրական և իրատեսական զարգացման տեսլականների վրա: Փոքր համայնքներում բացակայում էր նաև տնտեսական զարգացման տեսլականը` կապված հենց իրենց փոքր լինելու հանգամանքով: Շատ թույլ էր նաև համայնք-մասնավոր և համայնք-հասարական հատված համագործակցությունը տնտեսական զարգացման համատեքստում: Բնական է, որ փոքր համայնքներում մասնավորը թեր զարգացած էր, իսկ հասարակական կազմակերպություններ գոյություն չունեին: Սա անկախ այն հանգամանքից, թե ինչ տեսակի համայնք էր (սահմանամերձ, ոչ սահմանամերձ): Այս խնդիրները որոշ չափով մեղմվում էին մեծ քաղաքային համայնքներում, որտեղ ավելի մեծ հնարավորություններ կային մասնավորի զարգացման համար, սակայն նաև այս համայնքները` թույլ կարողություններով պայմանավորված, ի վիճակի չէին լիարժեք կերպով պլանավորել տնտեսական զարգացումը և իրականացնել համապատասխան գործողություններ (տնտեսության զարգացման համար անհրաժեշտ առաջնային ենթակառուցվածքների և պայմանների ստեղծում):

* **Հանրային մասնակցային գործընթաց**

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումների մեկնարկը, համայնքները որոշ չափով իրականացնում էին համայնքին վերաբերվող որոշումների կայացման գործընթացներում հանրային մասնակցության ապահովման ուղղությամբ: Կային նաև որոշակի օրենսդրական պահանջներ՝ իրականացնելու հանրային քննարկումներ, ավագանու նիստերը բաց էին բնակիչների համար, համայնքների բյուջեները և կատարողականները հասանելի էին բնակիչներին և այլն: Սակայն, համայնքները մեծ ուշադրություն չէին դարձնում հանրային մասնակցային գործընթացների ակտիվացման վրա, իսկ բնակիչները բավականին պասիվ էին. համայնքները փոքր էին, համայնքներում կային բազմաթիվ լրջագույն ծառացած խնդիրներ և այլն:

## **Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքը**

*ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների իրավական հիմքերը***[[3]](#footnote-3)**

Հայաստանի Հանրապետությունը 1991թ. ձեռք բերեց անկախություն, որի արդյունքում սկսվեցին բազմաթիվ բարեփոխումներ՝ երկրի քաղաքական, տնտեսական և վարչական համակարգերի բարելավման նպատակով։ Վարչատարածքային բաժանման համակարգը, որը հիմնված էր խորհրդային ժամանակաշրջանի կառավարման վրա, պահանջում էր արդիականացում՝ համապատասխանեցնելու անկախ Հայաստանի պահանջներին և կարիքներին։

Անկախությունից հետո, Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման համակարգում ի հայտ եկան մի շարք խնդիրներ, որոնք պահանջում էին հիմնարար բարեփոխումներ՝ համայնքների արդյունավետությունը բարձրացնելու, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման բարելավման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հզորացման նպատակով։ Հիմնական խնդիրներն էին՝

* **Համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացում**
  + Փոքր համայնքների կառավարումը հաճախ էր բարդություններ առաջացնում՝ կապված սահմանափակ ռեսուրսների և կարողությունների հետ։
* **Ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործում**
  + Բազմաթիվ համայնքներ չունեին բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ՝ իրենց լիազորությունները լիարժեք իրականացնելու համար։
* **Տնտեսական զարգացում**
  + Համայնքների միջև տնտեսական անհավասարությունը բերում էր զարգացման աններդաշնակություն, ինչը պահանջում էր համընդհանուր զարգացման ռազմավարություն։

Առաջին անգամ համայնքների միավորման/վարչատարածքային բարեփոխումների գաղափարը սահմանվեց ՀՀ Սահմանադրության 2005թ. փոփոխություններում։ Ամրագրվեց, որ *համայնքը մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակչության հանրությունն է*: Համայնքները, հանրության շահերից ելնելով, կարող են օրենքով **միացվել միմյանց** կամ առանձնացվել:

2011թ. նոյեմբերի 10-ի թիվ 44 ՀՀ կառավարության արձանագրային որոշմամբ հաստատվեց «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը»: Վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարությունն արտահայտվեց նաև պետության զարգացման այլ ծրագրային փաստաթղթերում։ Այնուհետև, 2015թ. Սահմանադրության փոփոխություններով կրկին ամրագրվեց այն դրույթը, որ հանրային շահերից ելնելով՝ համայնքները կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել։ 2015-2022թթ. ընթացքում ՀՀ-ում իրականացվեցին ***վարչատարածքային բարեփոխումներ 6 փուլերի միջոցով․***

1. 2015թ. նոյեմբերի 24-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-148-Ն և ՀՕ-149-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***1-ին փուլը և համայնքների թիվը 915-ից դարձավ 896*։**
2. 2016թ. հունիսի 17-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-100-Ն և ՀՕ-101-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***2-րդ փուլը և համայնքների թիվը 896-ից դարձավ 793*։**
3. 2017թ. հունիսի 9-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-93-Ն և ՀՕ-94-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***3-րդ փուլը և համայնքների թիվը 793-ից դարձավ 502*։**
4. 2020թ. ապրիլի 17-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-227-Ն և ՀՕ-228-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***4-րդ փուլը և համայնքների թիվը 502-ից դարձավ 483*։**
5. 2021թ. սեպտեմբերի 24-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-328-Ն և ՀՕ-329-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***5-րդ փուլը և համայնքների թիվը 483-ից դարձավ 79*։**
6. 2022թ. հունիսի 9-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-266-Ն և ՀՕ-267-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***6-րդ փուլը և համայնքների թիվը 79-ից դարձավ 71*։**

Ստորև բերված աղյուսակը ցուցադրում է համայնքների միավորման դինամիկան սկսած 1996-2022թթ.` ներառյալ վերջին միավորումը:

**Համայնքների ձևավորման դինամիկան 1996-2022թթ.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Մարզ** | **1996** | **2006** | **2009** | **2017** | **2017** | **2020** | **2021** | **2022** |
| Արագածոտն | 115 | 114 | 114 | 72 | 72 | 72 | 9 | 8 |
| Արարատ | 97 | 97 | 97 | 95 | 95 | 95 | 5 | 5 |
| Արմավիր | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 8 | 8 |
| Գեղարքունիք | 92 | 92 | 92 | 57 | 57 | 57 | 6 | 5 |
| Լոռի | 113 | 113 | 113 | 56 | 56 | 56 | 16 | 11 |
| Կոտայք | 67 | 67 | 67 | 42 | 42 | 42 | 11 | 11 |
| Շիրակ | 119 | 119 | 119 | 42 | 42 | 42 | 6 | 6 |
| Սյունիք | 113 | 109 | 109 | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 |
| Վայոց Ձոր | 44 | 44 | 44 | 8 | 8 | 8 | 5 | 5 |
| Տավուշ | 62 | 62 | 62 | 24 | 24 | 6 | 4 | 4 |
| Երևան | 12 | 12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **Ընդհանուր** | **931** | **926** | **915** | **502** | **502** | **484** | **79** | **71** |

*ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարական հիմքերը*

ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումներն ուրվագծվել են ոչ միայն իրավական ակտերով, այլ նաև ռազմավարական փաստաթղթերով` հիմնականում ՀՀ կառավարության ծրագրերով և վերը հիշատակված հայեցակարգով:

* **2003-2007թթ. Կառավարության ծրագիրը** նախանշում է տարածքային կառավարման համակարգի զարգացման հետ կապված որոշ ուղղություններ: Մասնավորապես, պետական կառավարման ապակենտրոնացումը, տեղական ինքնակառավարման դերի և արդյունավետության բարձրացումը, ՏԻՄ լիազորությունների հստակեցումը և ֆինանսական հնարավորություններին դրանց համապատասխանության ապահովումը:
* **2007թ. Կառավարության ծրագրում** առանձին ենթագլուխ է սահմանված, որն անդրադառնում է «Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման» բնագավառների առաջնահերթություններին: Մասնավորապես, Սահմանադրական բարեփոխումներից ելնելով, անհրաժեշտ էր հստակորեն սահմանազատել տարածքային կառավարման և ՏԻՄ լիազորությունները, ավագանուն օժտել ավելի ընդլայնված լիազորություններով, ստեղծել հակակշիռների և զսպող մեխանիզմների համակարգ: Բացի դա, նախատեսվում էր քայլեր ձեռնարկել ապահովելու ՏԻՄ բյուջեների եկամտային մասի շարունակական աճը: 2007թ. Կառավարության ծրագրում նախանշվեցին վարչատարածքային բարեփոխումներին վերաբերվող ավելի հստակ սահմանումները. *«Կշարունակվեն աշխատանքները միջհամայնքային միավորումների ստեղծմանն աջակցելու համար և գործնական քայլեր կկատարվեն համայնքների խոշորացման ուղղությամբ»*:
* **2008-2012թթ. Կառավարության ծրագրում** տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը (այլ կառավարման համակարգերի հետ միասին) սահմանվել է որպես գերակայությունը՝ հետևյալ ձևակերպմամբ․ *«...արդյունավետ պետական, տեղական ինքնակառավարման և մասնավոր հատվածի կառավարման համակարգի ձևավորումը և կորպորատիվ կառավարման մշակույթի արմատավորումը»*: Գերակայության ներքո շեշտադրվում էր մատուցվող ծառայությունների որակի էապես բարելավումը և հասարակության հետադարձ կապի ապահովումը: Ծրագրի «Կառավարման համակարգի բարեփոխումներ և կոռուպցիայի դեմ պայքար» գլխում ներկայացվել էին մի շարք գործողություններ, որոնք առնչվում են նաև ՏԻՄ և վարչատարածքային բարեփոխումներին. *«ապակենտրոնացման համատեքստում կառավարման որոշակի գործառույթները փուլ առ փուլ պատվիրակել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին»*:

Ծրագիրը անդրադառնում է նաև վարչատարածքային բարեփոխումների հետևողական իրականացման կարևորությանը` շեշտադրվելով, որ գործնական քայլեր պետք է իրականացվեն համայնքների միավորման ուղղությամբ: Ավելին, Կառավարության 2008-2012 միջոցառումների ծրագրում սահմանվեց ՀՀ համայնքների միավորման հայեցակարգի մշակում, որպես միջոցառում, որը պետք է ներկայացվեր ՀՀ կառավարություն 2009-2010թթ. ընթացքում: Կարելի ասել, որ այս միջոցառումը ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների սկիզբն էր: Հայեցակարգը հաստատվեց ՀՀ կառավարության արձանագրային որոշմամբ 2011թ-ին:

* **2012-2017թթ. Կառավարության ծրագիրը**, ի տարբերություն նախորդ ծրագրերի, բավականին հպանցիկ է անդրադառնում վարչատարածքային բարեփումների իրականացմանը: Ծրագիրը որոշակի կերպով ակնարկում է համայնքների միավորման անհրաժեշտությունը` ապահովելու ռեսուրսների արդյունավետության բարձրացումը: Ծրագիրը սահմանում էր նաև, որ անհրաժեշտ է ապահովել ՏԻՄ իրավասությունների և ֆինանսական ռեսուրսների միջև համապատասխանությունը, ավելացնել ՏԻՄ կողմից մատուցվող ծառայությունների շրջանակը և որակը:
* **2017-2022թթ. Կառավարության ծրագիր** նախատեսում էր, որ 2017-2019թթ. ընթացքում պետք է շարունակել վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորման գործընթացը, իսկ 2017-2022թթ. ընթացքում ավարտել միջհամայնքային միավորումների ձևավորման գործընթացը: Բացի դա, նախատեսվում էր ընդլայնել ՏԻՄ լիազորությունները, ավարտին հասցնել համայնքների վերաբերյալ տվյալների էլեկտրոնային համակարգը, ներդնել համայնքների կառավարման թվային համակարգեր, թվայնացնել տեղական հարկերի բազաները և ներդնել վճարումների առցանց համակարգերը:

Ֆինանսների բնագավառում նախատեսվում էր 2017-2022թթ. ընթացքում աստիճանաբար համայնքներում ներկայացնել ծրագրային բյուջետավորման համակարգը և հնգամյա զարգացման ծրագրերի միջև կապի ամրապնդումը: Նախատեսվում էին նաև գործողություններ ուղղված համայնքների տնտեսական զարգացման խթանման բնագավառում:

* **2021-2026թթ. Կառավարության ծրագիրը** նույնպես սահմանում է, որ անհրաժեշտ է շարունակել համայնքների միավորման գործընթացը, շարունակել միավորված համայնքներում «մեկ պատուհան» սկզբունքի հիման վրա ծառայությունների մատուցման և համապատասխան ենթակառուցվածքների զարգացումը, համայնքներում խթանել ներդրումների, գործարարության զարգացումը: Շարունակվելու էին լիազորությունների ապակենտրոնացման ուղղված գործողությունները:

Կառավարության ծրագրերից բացի, վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնական և կարելի է ասել միակ ռազմավարական փաստաթուղթն է ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 11-ի թիվ 44 արձանագրային որոշմամբ հաստատված **«Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորների ձևավորման հայեցակարգ»**-ը: Հայեցակարգը սահմանում էր «Խոշոր» համայնքի տեսլականը. «*ԽՈՇՈՐԱՑՎԱԾ համայնքը տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորություններն ու ծառայությունները ամբողջ ցանկով, արդյունավետ և մատչելի իրականացնելու, ինչպես նաև համայնքի սոցիալ-տնտեսական կայուն զարգացումն ապահովելու համար բավարար բնական, մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսներ ու անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ ունեցող բնակավայրերի խումբ է, որտեղ բնակավայրերից մեկը հանդիսանում է կամ կարող է ձևավորվել որպես տարաբնակեցման համակարգի տեղային կենտրոն:»* Տեսլականը բավականին լայն է և իր մեջ պարունակում է համայնքը բնորոշող մի քանի սահմանումներ: Դրանցից մի մասով դեռ անելիքներ կան, ինչպիսիք են օրինակ` ... *վերապահված լիազորություններն ու ծառայությունները ամբողջ ցանկով, արդյունավետ և մատչելի իրականացնելու...*: Ակնհայտ է, որ ոչ բոլոր լիազորություններն են իրականացվում արդյունավետ, ոչ բոլոր ծառայություններն են մատուցվում արդյունավետ: Սակայն, կան բնորոշող սահմանումներ, որոնք ձեռք են բերվել բարեփոխումների արդյունքում: Օրինակ, որ խոշորացված համայնքը դա մի քանի բնակավայրերի խումբ է, որտեղ բնակավայրերից մեկը հանդիսանում է տեղային կենտրոն:

Սրա հետ մեկտեղ, Հայեցակարգը սահմանում է խոշորացման մի շարք սկզբունքներ, որոնց հիման վրա պետք է իրականացվեր համայնքների խոշորացման գործընթացը․

* տնտեսական նպատակահարմարություն,
* բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու հնարավորության ապահովում և բնակչության համար հանրային ծառայություններից օգտվելու հասանելիություն,
* մարդկային ռեսուրսներով ապահովվածություն,
* ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության ապահովում,
* ներհամայնքային տրանսպորտային հաղորդակցության ապահովում,
* բնակչության մասնակցության ապահովում,
* կառավարման կառուցվածքի օպտիմալացում,
* պատվիրակվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում,

նոր ձևավորվող համայնքների համար բնական պաշարներից /հող, անտառ, ջուր, օգտակար հանածոներ, ռեկրեացիա/ օգտվելու հնարավորինս հավասար պայմանների ստեղծում,

* առնվազն մեկ համեմատաբար խոշոր բնակավայրի առկայություն:

Այս առումով պետք է փաստել, որ ոչ միշտ էր, որ պահպանվում էին այս բոլոր սկզբունքները: Կան նաև սկզբունքներ, որոնք տրասֆորմացվել են ընթացքում և իրականացվել են այլ եղանակներով: Օրինակ` բնակչության մասնակցության ապահովումը. Հայեցակարգը սահմանում էր, որ պետք է անցկացվեին տեղական հանրաքվեներ, սակայն հանրաքվեներ իրականացվել են միավորման միայն առաջին փուլի ընթացքում, իսկ փոխարենը իրականացվում էին հանրային լսումներ:

Հայեցակարգը սահմանում էր նաև մի շարք չափանիշներ, որոնք պետք է հիմք հանդիսանային միավորման ենթակա համայնքների ընտրության, միավորման համայնքի ձևավորման համար: Սակայն, պետք է նշել, որ ոչ միշտ էր, որ հնարավոր էր լինում պահպանել բոլոր չափանիշները, սակայն ընդհանուր առմամբ միավորումը իրականացվել է Հայեցակարգում թվարկված չափանիշներին համահունչ:

Հայեցակարգն ունի նաև ***ակնկալվող արդյունքներին*** նվիրված մաս, որում նկարագրված են միավորման գործընթացից ակնկալվող արդյունքները, որոնք բաժանված են 4 հիմնական մասերի`

* + Մարդկային ռեսուրսների համախմբում,
  + Ենթակառուցվածքների համախմբում և ծառայությունների մատուցման արդյունավետության բարձրացում,
  + Ֆինանսական կարողությունների ուժեղացում և իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում,
  + Լրացուցիչ դրական հետևանքներ:

Հայեցակարգում ներկայացված արդյունքների ավելի մանրամասն վերլուծության արդյունքում ակնհայտ է դառնում, որ որոշ արդյունքներ ձեռք են բերվել, իսկ որոշ արդյունքների մասով դեռ կան որոշակի մարտահրավերներ: Ստորև աղյուսակը ներկայացնում է այդ դիտարկումները:

|  |  |
| --- | --- |
| **Մարդկային ռեսուրսների համախմբում** | |
| **Ակնկալվող արդյունք** | **Դիտարկում** |
| Կավելանա նոր ստեղծվող համայնքի բնակչության թիվը, հետևաբար, և մարդկային ռեսուրսները, ինչը որակյալ համայնքային ծառայողներով կազմված համայնքի աշխատակազմի ձևավորման հնարավորություն կստեղծի: | Միշտ չէ, որ բոլոր համայնքներում ձևավորված են արհեստավարժ աշխատակազմեր, որոշ դեպքերում նկատվում է բանիմաց աշխատուժի պակաս, մեծ թվով թափուր հաստիքների առկայություն: Բացի դա, համայնքային ծառայողների շարունակական մասնագիտական զարգացման կարիքն ակնհայտ է: |
| Զգալիորեն կբարձրանա համայնքի կառավարման արդյունավետությունը (որակյալ կադրեր, ընդլայնված կառավարման օբյեկտ, և այլն): | Համայնքների կառավարման արդյունավետությունը բարելավման կարիք ունի. թերի են թվային կառավարման համակարգերը, կատարողականի գնահատման համակարգը, բավականին կարծր է համայնքային ծառայողների ընտրության և ներգրավման համակարգը: |
| Բազմաբնակավայր համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունները կլինեն ավելի մրցակցային և զգալիորեն կնվազեցնեն ազգակցական կապերի հնարավոր բացասական ազդեցությունները: | Ակնհայտ է, որ տեղական ընտրությունները դառնում են բավականին մրցակցային: Բազմաթիվ են դեպքերը, երբ տեղական ընտրություններում հաղթում են ընդդիմադիր ուժերը: |
| **Ենթակառուցվածքների համախմբում և ծառայությունների մատուցման**  **արդյունավետության բարձրացում** | |
| Համայնքային ծառայությունների մատուցման համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների կենտրոնացումը տեղական ինքնակառավարման վարչական մեկ միավորում (համայնք) հնարավորություն կտա կենտրոնացնել փոշիացած ռեսուրսները և դրանց կառավարումն իրականացնել մեկ կենտրոնից: Այդպիսով հնարավորություն կստեղծվի մշակել և իրականացնել համայնքային քաղաքականություն, որը փոքր համայնքներից շատերում բացակայում է: | Համայնքների միավորումը իրականում հանգեցրեց ռեսուրսների կենտրոնացման և կառավարումը մեկ միասնական կենտրոնից, ինչը դրական է և ավելի արդյունավետ: Սակայն, դեռ անելիքներ կան համայնքային քաղաքականությունների, զարգացման ծրագրերի, ռազմավարական պլանավորման որակի բարելավման առումով: |
| Ենթակառուցվածքները կծառայեն ավելի մեծ թվով շահառուների` ինչը կնվազեցնի ծառայությունների ինքնարժեքը և կնպաստի արդյունավետության բարձրացմանը: Զգալիորեն կփոքրանան միավոր ծառայության վրա կատարվող ծախսերը: | Որոշ դեպքերում այս պնդում է իրավացի է և համապատասխանում է իրականությանը: Սա հիմնականում կարող է վերաբերվել ոլորտային ծառայություններին (աղբահանությունը, լուսավորություն և այլն): Սակայն, վարչական ծառայությունների դեպքում այս պնդումը կարող է սխալ լինել: Մինչ օրս ՀՀ-ում հստակորեն հաշվարկված չեն պետական կամ համայնքային ծառայությունների ինքնարժեքները, և այս հիփոթեզը հաստատելու կամ հերքելու համար անհրաժեշտ է լինելու կատարել նման հաշվարկներ: |
| Կնվազի ենթակառուցվածքներով չապահովված համայնքների թիվը, ինչը  հնարավորություն կտա ենթակառուցվածքների գծով կապիտալ ներդրման գումարներն (համայնքային բյուջեի միջոցներ և պետական նպատակային հատկացումներ) առավել նպատակային և կենտրոնացված օգտագործել: Արդյունքում կբարձրանա անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներով ապահովված համայնքների թիվը: | Ավելի մեծ բյուջետային ցուցանիշներով համայնքը ի վիճակի կլինի ավելի մեծ գումարներ տրամադրել/ներգրավել կապիտալ ներդրումների ուղղությունով: Այս նպատակը կարելի է ասել ձեռք է բերվել:  Սակայն, այստեղ հույժ կարևոր է ապահովել ներգրավված ֆինանսների արդյունավետ կառավարումը` ապահովելու հնարավորինս բարձր ծախսաարդյունավետության ցուցանիշներ: |
| Նոր ստեղծվող համայնքը, ունենալով ծառայությունների մատուցման համար անհրաժեշտ առկա ենթակառուցվածքներ, կմատուցի օրենքով իրեն վերապահված լիազորությունների ավելի մեծ մասը: | Այս նպատակը նույնպես կարելի է համարել ձեռքբերված, քանի որ ակնհայտ է, որ ավելի մեծ ենթակառուցվածքների պարագայում հնարավոր է իրականացնել ավելի լայն լիազորություններ: |
| **Ֆինանսական կարողությունների ուժեղացում և իրականացվող**  **լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում** | |
| Համայնքների միացման արդյունքում նոր ստեղծված համայնքի աշխատակազմի թվաքանակը զգալիորեն ավելի քիչ կլինի, քան այդ համայնքի կազմի մեջ միավորված նախկին համայնքների աշխատակազմերի հանրագումարային թվաքանակը: Դա հնարավորություն կտա օրենքով սահմանված շրջանակներում տնտեսված միջոցների հաշվին ավելի բարձր աշխատավարձեր առաջարկել համայնքային ծառայողներին` խթանելով որակյալ ծառայողների մուտքը համայնքի աշխատակազմ: Բացի դրանից, զգալիորեն կկրճատվեն նաև ապարատի պահպանման ծախսերը, որի արդյունքում կավելանան բնակչությանը ծառայություններ մատուցելուն ուղղված ֆինանսական միջոցների չափերը: | Առաջին հայացքից ենթադրվում է և տրամաբանական է, որ տեղի ունենա համայնքների աշխատակազմերի թվաքանակի կրճատումներ` հատկապես օժանդակ ստորաբաժանումների մասով:  Սակայն, չպետք է միայն կենտրոնանալ կրճատումների վրա, այլ նոր հնարավորությունների վրա, որը կարող է բերել նաև նոր հաստիքների ստեղծմանը: Օրինակ` փոքր համայնքները հնարավորություն չունեին ունենալ ՄՌԿ ստորաբաժանումներ, իսկ միավորված համայնքի դեպքում դա հնարավոր է և նաև անհրաժեշտ: |
| Կավելանան ֆինանսական ռեսուրսները, որոնց շնորհիվ լուրջ հնարավորություն կստեղծվի համայնքային ծրագրերի մշակման և իրականացման համար: Նոր ձևավորվող համայնքի բյուջեն բացի նախկին համայնքների բյուջեների մեխանիկական գումարն արտացոլելուց կարող է նաև ավելանալ հարկային բազաների ճշգրտման, նոր տեղական տուրքեր և վճարներ սահմանելու և հարկերի հավաքագրման աստիճանի բարձրացման հնարավորությունների մեծացման արդյունքում: | Միավորված համայնքը ունի ավելի մեծ ֆինանսական հնարավորություններ, ինչպես նաև ավելի մեծ ֆինանսական ռեսուրսներ ներգրավելու, հավաքագրելու հնարավորություններ: Այդ իսկ հանգամանքով պայմանավորված կարելի նշել, որ նպատակը ընդհանուր առմամբ ձեռք է բերված: |
| Ֆինանսական և այլ ռեսուրսների կենտրոնացումը հնարավորություն կտա  նոր ձևավորվող համայնքին մատուցելու օրենքով նախատեսված համայնքային այլ ծառայություններ, որոնք նախկին համայնքները չէին մատուցում: | Այս նպատակը ընդհանուր առմամբ կարելի է համարել ձեռքբերված, քանի որ ակնհայտ է, որ ավելի մեծ ֆինանսական ռեսուրսները` ճիշտ և արդյունավետ կառավարման դեպքում միայն, տալիս են ավելի մեծ հնարավորություններ: |
| **Լրացուցիչ դրական հետևանքներ** | |
| Համայնքներին պատվիրակված լիազորությունների շարունակական փոխանցման հնարավորությունների ստեղծում: | Միավորումը լավ նախադրյալներ է ստեղծել առհասարակ լիազորությունների ապակենտրոնացման համար: Սա իր տրամաբանական շարունակությունը ստացավ նաև «ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման» հայեցակարգով: |
| Հետագա ապակենտրոնացման համար նպաստավոր պայմանների ստեղծում: |
| Համապետական ծրագրերի իրականացման հնարավորությունների մեծացում: | Միավորված համայնքները պետք է ունենան ավելի մեծ ֆինանսական հնարավորություններ, ինչպես նաև ինստիտուցիոնալ և մարդկային ռեսուրսներ` մասնակցելու համապետական ծրագրերի իրականացմանը: Սակայն, հույժ կարևոր է ապահովել համայնքների արդյունավետ կառավարման մոդելներ, որոնք ներգրավում են բարձր որակավորում ունեցող մասնագետներ, կիրառում են ժամանակակից ՏՏ լուծումներ: |
| Վարչական տարածքների միավորման հետևանքով տնտեսության ճյուղերի` հատկապես գյուղատնտեսության զարգացման համար ավելի մեծ հնարավորությունների ստեղծում: | Առաջին հայացքից միավորված համայնքները պետք է ունենան ավելի գրավիչ հնարավորություններ հենց գյուղատնտեսության բնագավառում: Սակայն, այստեղ կարևոր է նաև պետական քաղաքականության հասցեական իրականացումը` գյուղատնտեսությունը դարձնելու էլ ավելի գրավիչ: Օրինակ` հողերի կոնսոլիդացիա, գյուղատնտեսական արտադրանքի արտահանման խթանում, նոր տեխնոլոգիաների ներդնում, արդի գյուղատնտեսական մեթոդների ներդնում և այլն: |
| Համայնքների նկատմամբ պետական վերահսկողության իրականացման հեշտացում, արդյունավետության բարձրացում և այդ ուղղությամբ իրականացվող ծախսերի նվազեցում: | Ակնհայտ է, որ անկախ համայնքի մեծությունից, պետությունը պետք է կիրառի նույն վերահսկողական գործիքակազմը: Ավելի փոքր թվով համայնքների դեպքում ակնհայտ է, որ այս ուղղությամբ պետական վերահսկողության վրա կատարվող ծախսեր կրճատվում են: |
| Բնական պաշարների հասանելիության և դրանցից օգտվելու հնարավորության ապահովում գործնականում բոլոր բնակավայրերի բնակիչների համար: | Սա հիմնականում կիրառվում է հանքաարդյունաբերության ունեցող համայնքներում (բնապահպանական վճարներ, ռոյալթիներ և այլն): Իսկապես, այն համայնքները որոնք միավորվեցին հանքարդյունաբերություն ունեցող համայնքների հետ կօգտվեն նաև այդ ֆինանսական հատկացումներից: |
| Տարածքային կազմակերպման և տարաբնակեցման համակարգի հավասարակշռված և բազմակենտրոն մոդելի ձևավորում: | Համայնքների խոշորացումը ի վերջո հանգեցնելու է տարածքային կազմակերպման և տարաբնակեցման նոր մոդելների:  Սակայն, պետք է հստակ աշխատանքներ տարվեն նաև այլ ուղղություններով, ինչպիսիք են քաղաքացիական պաշտպանության նոր մոդելներ, բնական աղետների կառավարման նոր համակարգեր և նոր մոտեցումներ և այլն: |

Վարչատարածքային բարեփոխումների տրամաբանական հաջորդ գործողությունները պետք իրականացվեն լիազորությունների ապակենտրոնացման բնագավառում, որոնք ուրվագծված են ՀՀ վարչապետի 07.11.2023թ. թիվ 1111-Ա որոշմամբ հաստատված «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգում»: Հայեցակարգը սահմանում է մի շարք սկզբունքներ, որոնք պետք է ընկած լինեն լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացում: Բացի դա, Հայեցակարգը սահմանում է ռազմավարական նպատակը և մասնավոր նպատակները: Որպես օրակարգի ռազմավարական նպատակ սահմանված է *«...լիազորությունների ապակենտրոնացման միջոցով հանրային ծառայությունների որակի ու հասանելիության բարձրացումը»:* Ակնհայտ է, որ Հայեցակարգը և դրանից բխող ռազմավարական փաստաթղթերը պետք է նպատակաուղղված լինեն հանրային ծառայությունների մատուցման բնագավառի բարեփոխումներին: Միաժամանակ, Հայեցակարգի մասնավոր նպատակներն են`

1. Հանրային նշանակության լայն հարցերի լուծման շրջանակներում տեղական ժողովրդավարության ամրապնդում և զարգացում, ՏԻՄ-երի նկատմամբ պետության և համայնքների բնակիչների վստահության մակարդակի ամրապնդում և բարձրացում.
2. Համայնքների միավորման գործընթացի արդյունքներով պայմանավորված՝ միավորված բազմաբնակավայր համայնքների ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների շրջանակի ընդլայնում.
3. Ֆինանսական ապակենտրոնացում՝ համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացում և համայնքի բյուջետային մուտքերի ավելացում, լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովում.
4. ՏԻՄ-երի ներուժի և կարողությունների հզորացում, համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի ինստիտուտների կիրառական դերի բարձրացում.
5. Միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը:

Ամփոփելով վերոգրյալը՝ կարելի նշել, որ վարչատարածքային բարեփոխումներից բխող հաջորդ փուլի բարեփոխումների ուղղությունները, դրանց վերաբերվող ռազմավարական ուղղությունները և գործողությունները ամրագրվելու են հետագա փաստաթղթերում և հիմք են ընդունվելու հենց «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի» դրույթները:

# **Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների, դրանց ազդեցության, առկա մարտահրավերների համապարփակ վերլուծություն**

Հաշվետվության այս հատվածում ներկայացված է վարչատարածքային բարեփոխումների ազդեցությունը համայնքների վրա: Ի տարբերություն Ներածությունում հիշատակված ոլորտային հաշվետվությունների, այս հաշվետվությունում չեն ներկայացվելու բարեփոխումների արդյունքները ըստ ոլորտների, այլ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները վերլուծվելու և ներկայացվելու են ՀՀ տարածքային զարգացման համատեքստում: Բացի դա, այս հատվածում ներկայացվելու է նաև վարչատարածքային բարեփոխումների ազդեցությունը տարբեր տեսակի համայնքների (քաղաքային բնակավայր ընդգրկող, գյուղական համայնքներ ընդգրկող, սահմանամերձ, ոչ սահմանամերձ համայնքներ և այլն): Այս բաժնում անդրադարձ է կատարվելու նաև բարեփոխումների ազդեցությանը համայնքների դիմադրողականության վրա:

## **Մասշտաբի էֆեկտ**

Վարչատարածքային բարեփոխումների և համայնքների միավորման արդյունքում Հայաստանում ապահովվեց համայնքներում մասշտաբի էֆեկտը` ավելի մեծ համայնքներ, ավելի մեծ տարածք, քաղաքային բնակավայրերի առկայություն բազմաթիվ համայնքներում, բնակչության մեծ քանակ: Սրա արդյունքում համայնքների համար ստեղծվեցին ավելի բարենպաստ պայմաններ` ապահովելու համայնքների զարգացման լավ ցուցանիշներ: Մասշտաբի էֆեկտի ապահովումը վարչատարածքային բարեփոխումների կարևորագույն նպատակն էր, և համեմատական առումով ավելի մեծ և ֆինանսապես ավելի կայուն համայնքներում հնարավոր է իրականացնել համայնքների զարգացմանն ուղղված ոլորտային այլ բարեփոխումներ, բարելավել համայնքների բնակիչների կյանքի որակը, իրականացնել ավելի լայնածավալ զարգացման ծրագրեր և այլն:

**Այս համատեքստում կարելի է նշել, որ վարչատարածքային բարեփոխումները պետք է դիտարկել երկու հարթության վրա. 1) որպես առանձին և համակարգաստեղծ բարեփոխում, 2) համայնքների զարգացմանն ուղղված այլ ոլորտային բարեփոխումների իրականացման համար համապատասխան համակարգեր նախապատրաստող և օժանդակող բարեփոխում: Երկու դեպքում էլ կարելի է ասել, որ բարեփոխումները ընդհանուր առմամբ հաջողել են, չնայած այն հանգամանքի, որ դեռ կան մի շարք մարտահրավերներ, որոնց պետք է անդրադառնալ բարեփոխումների հաջորդ փուլերի ընթացքում:**

Ստորև բերված աղյուսակում ցուցադրված են ՀՀ համայնքների տեսակները միավորման արդյունքում ըստ որոշակի չափանիշների: Աղյուսակը բերված տվյալները ապացուցում են, որ ՀՀ իրականությունում մասշտաբի էֆեկտը ակնհայտ է:

| **Մարզ/համայնք** | **Խոշորացման տարեթիվ** | | | | | | **Խոշորացման մոդել** | | **Խոշորացման քանակ** | | **Համայնքի տեսակ** | | **Բնակչության քանակ** | | | | | | **Բնակավայրերի քանակ** | | | | | | **Սահմանամերձ** | | | | **Ազգային փոքրամասնություն** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2015** | **2016** | **2017** | **2020** | **2021** | **2022** | **Փնջային** | **Շրջանային** | **1 անգամ** | **2 անգամ** | **Ք +Գ** | **Գ** | **մինչև 5,000** | **5,000-10,000** | **10-20 հազար** | **20-40 հազար** | **40-70 հազար** | **70 հ. և ավել** | **մինչև 5** | **5-ից 10** | **11-ից 15** | **15-ից 20** | **21-ից 30** | **31 և ավել** | **Այո Արդբ.** | **Այո Թուրք.** | **Այո այլ** | **Ոչ** | **Այո** | **Ոչ** |
| **Երևան** | **Չի խոշորացվել** | | | | | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Արագածոտն** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Աշտարակ |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |
| Ապարան |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Թալին |  |  |  |  | ● | ● | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |  |  |  | ● |
| Ալագյազ |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● | ● |  |
| Մեծաձոր |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Արևուտ |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |
| Ծաղկահովիտ |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Շամիրամ | **Չի խոշորացվել** | | | | | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  |
| **Արարատ** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Արտաշատ |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |
| Արարատ |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Մասիս |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  | ● |
| Վեդի |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  | ● |
| Վերին Դվին | **Չի խոշորացվել** | | | | | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  |
| **Արմավիր** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Արմավիր |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |
| Վաղարշապատ |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Մեծամոր |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  | ● |  |  |  | ● |
| Բաղրամյան |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |
| Արաքս |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |
| Խոյ |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Փարաքար |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ֆերիկ | **Չի խոշորացվել** | | | | | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Գեղարքունիք** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Գավառ |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ճամբարակ |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Մարտունի |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Սևան |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Վարդենիս |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |
| **Լոռի** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Վանաձոր |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ալավերդի |  |  | ● |  |  | ● | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  | ● |
| Թումանյան | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Սպիտակ |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ստեփանավան |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Տաշիր |  |  | ● |  |  | ● | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  | ● |
| Գյուլագարակ |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Լերմոնտովո |  |  |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  |  | ● | ● |  |
| Լոռի Բերդ |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Փամբակ |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ֆիոլետովո | **Չի խոշորացվել** | | | | | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Կոտայք** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Հրազդան |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Աբովյան |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Բյուրեղավան |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Նաիրի |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ծաղկաձոր |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Նոր Հաճն |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Չարենցավան |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ակունք |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Արզնի | **Չի խոշորացվել** | | | | | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Գառնի |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ձրվեժ |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| **Շիրակ** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Գյումրի | **Չի խոշորացվել** | | | | | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Արթիկ |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Անի |  |  | ● |  |  |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  | ● |
| Ախուրյան |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |  |  |  | ● |
| Ամասիա |  | ● |  |  | ● |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  | ● |
| Աշոցք |  | ● |  |  | ● |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  | ● |
| **Սյունիք** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Կապան |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |
| Գորիս |  | ● |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Մեղրի |  | ● |  |  |  |  |  | ● | ● |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |
| Սիսիան |  |  | ● |  |  | ● | ● |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |
| Քաջարան |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Տաթև | ● |  |  |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Տեղ |  | ● |  |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| **Վայոց Ձոր** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Եղեգնաձոր |  |  |  |  | ● |  | ● |  | ● |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Ջերմուկ |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  | ● | ● |  |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Վայք |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  | ● | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Արենի |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Եղեգիս |  |  | ● |  |  |  | ● |  | ● |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| **Տավուշ** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Իջևան |  |  |  |  | ● |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Բերդ |  |  | ● |  |  |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  | ● |
| Դիլիջան | ● |  |  |  |  |  |  | ● | ● |  | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  | ● |  |  |  |  |  |  |  | ● |  | ● |
| Նոյեմբերյան |  | ● |  |  | ● |  |  | ● |  | ● | ● |  |  |  |  | ● |  |  |  |  |  | ● |  |  | ● |  |  |  |  | ● |

**Մասշտաբի էֆեկտի ապահովումը իր դրական ազդեցությունը ունեցավ համայնքի կյանքի բացառապես բոլոր կողմերի վրա, և սա վերաբերելի է բոլոր տեսակի համայնքներին:**

* + Ավելի մեծ բնակչություն ունեցող համայնքներում ՏԻՄ ընտրությունները հնարավորություն ունեն լինել ավելի մրցակցային,
  + Ավելի մեծ բնակչություն ունեցող համայնքներում ավելի մեծ են հնարավորությունները ներգրավելու ավելի բանիմաց և պրոֆեսիոնալ համայնքային ծառայողներ,
  + Ավելի մեծ տարածքները, ավելի դիվերսիֆիկացված մասնավոր հատվածը ավելի լավ հնարավորություններ են ստեղծում տնտեսական զարգացման համար,
  + Ավելի մեծ համայնքների ֆինանսական եկամուտները ավելի մեծ են, նրանք ունեն ավելի լավ հնարավորություններ իրականացնելու լայնամասշտաբ ենթակառուցվածքային ծրագրեր, պետական բյուջեից ստանան ավելի մեծ ֆինանսական ռեսուրսներ (օրինակ` սուբվենցիոն ծրագրեր),
  + Ավելի մեծ ֆինանսական ռեսուրսները հնարավորություն են տալիս ավելի արագ տեմպերով բարելավել ծառայությունների մատուցման բնագավառը, հատկապես ոլորտային ծառայությունների մասով (աղբահանությունը, լուսավորություն, ագրոտեխնիկա, ենթակառուցվածքներ և այլն),
  + Ավելի մեծ համայնքներում ավելի մեծ է հնարավորությունները, որ կձևավորվի հասարակական հատվածը, ինչը իր հերթին կնպաստի հանրային մասնակցության բարելավմանը և այլն:

Բնականաբար, ներկայումս համայնքները տարբերվում են տարբեր չափանիշներով, գոյություն ունեն ավելի փոքր համայնքներ, միայն գյուղական բնակավայր ընդգրկող համայնքներ և այլն: Եվ բնական է, որ մասշտաբի էֆեկտից ավելի շատ օգտվում են տարածքով, բնակչության քանակով ավելի մեծ, քաղաքային բնակավայր ընդգրկող համայնքները:

Մասշտաբի էֆեկտի ապահովումը խիստ կարևոր էր նաև սահմանամերձ համայնքների համար: Ակնհայտ է, որ մեծ, հզոր տնտեսություն ունեցող, բնակչության մեծ թիվ ունեցող սահմանամերձ համայնքների դիմադրողականությունը ավելի բարձր է համեմատած փոքր և թերզարգացած համայնքների:

Մասշտաբի էֆեկտի ապահովման մասին վկայում են նաև համայնքների ֆինանսական վիճակի տվյալների համեմատությունը մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները և վարչատարածքային բարեփոխումներից հետո:

**Գծապատկեր 3․ 2015-2024թթ. համայնքների եկամուտները (հազար դրամ)**

Այսպես, 2015թ. դրությամբ համայնքների ընդհանուր սեփական եկամուտները (հարկեր և տուրքեր) կազմում էին մոտ 23,7 մլրդ դրամ, իսկ 2023թ. դրությամբ այս ցուցանիշը կազմում էր 50,9 մլրդ. դրամ: Սա վկայում է հենց մասշտաբի էֆեկտի մասին, ինչպես նաև կարելի ենթադրել, որ բարելավվել է նաև վարչարարությունը: Ավելին, մասշտաբի էֆեկտի հաշվին և պետական բյուջեից հատկացումների արդյունքում էականորեն աճել են կապիտալ ներքին դրամաշնորհները (սուբվենցիոն ծրագրերի ֆինանսավորումը): 2015թ. ցուցանիշները կազմում էր 952.9 մլն դրամ, իսկ արդեն 2023թ. վերջի դրությամբ այս ցուցանիշը կազմում էր 31.8 մլրդ. դրամ:

Համայնքների եկամուտների աճի հետ մեկտեղ աճում են նաև ծախսերը, և հատկապես կարևոր է դիտարկել կապիտալ ծախսերը:

**Գծապատկեր 4․ 2015-2023թթ. համայնքների ծախսերը հազար ՀՀ դրամ**

Նկատվում է ծախսերի հստակ և կայուն աճ, հատկապես շենք շինությունների մասով, ինչը վկայում է նրա մասին, որ մասշտաբի էֆեկտի ապահովումը հանգեցնում է նաև համայնքների զարգացման ենթակառուցվածքների զարգացման մասին: Ենթակառուցվածքների առկայությունը համայնքների զարգացման ապահովման համար անհրաժեշտ կարևորագույն գործոններից է: 2015թ. շենք շինությունների վրա կատարվող կապիտալ ծախսերը կազմում էին 13,8 մլրդ. դրամ, իսկ 2023թ. այդ ցուցանիշը կազմել էր 75,1 մլրդ դրամ:

**Ակնհայտ է, որ առանց համայնքների միավորման հնարավոր չէր լինի համայնքներին ուղղել այս ծավալի ֆինանսական միջոցներ, իսկ համայնքները իրենց հերթին ի վիճակի չէին լինի կլանել և օգտագործել այս ֆինանսական միջոցները:**

## **Զարգացման պլանավորման և ֆինանսական կառավարման համակարգ**

**Ռազմավարական պլանավորման և ֆինանսական կառավարման բնագավառում վարչատարածքային բարեփոխումները ապահովել են մի շարք կարևոր ձեռքբերումներ, որոնք հիմք են ստեղծում այս բնագավառներում հետագա զարգացումների ապահովման համար:** Մասնավորապես`

* Մասշտաբի էֆեկտի ապահովումը հնարավորություն է ստեղծում ձևավորել ավելի հավակնոտ ռազմավարական զարգացման տեսլական,
* Մեծ մասշտաբը լավ նախադրյալներ է ձևավորում ռազմավարական զարգացումը որպես համապարփակ և ընդգրկուն գործընթաց դիտարկելու համար, որում տրամաբանորեն փոխկապակցված են համայնքի զարգացման բոլոր ասպեկտները` մշակութայինից մինչև տնտեսական,
* Հավակնոտ ռազմավարական պլանավորման հնարավորությունները ակնհայտորեն բերելու են ավելի երկարաժամկետ ֆինանսական պլանավորմանը, եթե ապահովվի դրա համար համապատասխան մեթոդական հենքը և կարողությունները:

Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքում համայնքների քառամյա զարգացման պլանները փոխարինվեցին հնգամյա զարգացման պլաններով, ինչի արդյունքում զարգացման պլանավորման ծածկույթը ավելի մեծացավ` լիարժեք ընդգրկելով միջնաժամկետ կտրվածք: Բացի դա 2023թ. համայնքներում ներդրվեց Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիրը, ինչը հնարավորություն տվեց համայնքներին ներդաշնակեցնել միջնաժամկետ ռազմավարական և ֆինանսական պլանավորումը: Սրա ճիշտ կիրառման դեպքում կապահովվի ռազմավարական պլանավորման և ֆինանսական պլանավորման լիակատար համահնչությունը: Բարեփոխումների ընթացքում լիազոր մարմինը միջազգային կազմակերպությունների օժանդակությամբ մշակեց և համայնքներին տրամադրեց նաև միջնաժամկետ ռազմավարական և ֆինանսական պլանավորման մեթոդական հենքը, իրականացվեցին համապատասխան վերապատրաստումներ: «Հնգամյա զարգացման ծրագրերի մշակման և կառավարման մեթոդական ցուցումներ»[[4]](#footnote-4)-ը մանրամասնորեն ներկայացնում է զարգացման ծրագրերի բովանդակությունը, դրանց մշակման գործընթացները, կառուցվածքը: Ցուցումներում ներառված են նաև ֆինանսական պլանի և մոնիտորինգի պլանի ձևանմուշները:

Սակայն այս բնագավառում դեռ առկա են մի շարք մարտահրավերներ, որոնց պետք է անդրադառնալ բարեփոխումների հաջորդ փուլերի ընթացքում: Մեծապես սա վերաբերվում է ռազմավարական պլանավորման բովանդակությանը: Առաջին հերթին «համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագիր» անվանումը արդեն իսկ հակասության մեջ է ռազմավարության գաղափարի հետ. ծրագիրը դա ռազմավարություն չէ, այլ ըստ էության գործողությունների պլան է, որը պետք է ապահովի ռազմավարական նպատակների ձեռքբերումը: Բացի դա, համայնքերի կողմից մշակված զարգացման ծրագրերը չեն համապատասխանում ռազմավարության իր դասական իմաստով սահմանմանը, այն է` *«Ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթերը պետք է ապահովեն հստակ ճանապարհային քարտեզ առանձին քաղաքականությունների իրականացման համար: Այս պլանավորման փաստաթղթերը պետք է վերածեն քաղաքական մակարդակով առաջնահերթությունների հայտարարությունները նպատակների և բարեփոխումների թիրախների, ուրվագծեն գործողությունները և դրանց իրականացման համար պատասխանատու կառույցները, հատկացնեն անհրաժեշտ ռեսուրսներ և ապահովեն այլ համապատասխան տեղեկատվությունների առկայությունը բարեփոխումների օրակարգի իրականացման համար: Պլանավորման փաստաթղթերի առկայության դեպքում, իրականացմանը պետք է ապահովված լինի համապատասխան ֆինանսավորմամբ և հիմնական հաստատություններում ներգրավված կարողություններով»[[5]](#footnote-5)*:

Համայնքների հնգամյա զարգացման պլանները հիմնականում չեն համապատասխանում ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթերի հիմնական պահանջներին, մասնավորապես`

* Իրավիճակների վերլուծությունները բավականին մակերեսային են, հիմնականում ներկայացվում է առկա իրավիճակը, խնդիրները, սակայն բացակայում են խորը վերլուծված պատճառահետևանքային կապերը,
* Զարգացման տեսլականը և նպատակները կրում են դեկլարատիվ բնույթ, և հիմնականում ցանկությունների շարադրանք է, որոնք հստակ չեն, և ամենակարևորը ժամանակի մեջ չափելի չեն,
* Հստակ չէ նպատակների և գործողությունների կապը. արդյոք տվյալ գործողությունը նպաստում է նպատակի ձեռքբերմանը,
* Չի նկատվում համայնքի զարգացման պլանների կապը պետական մակարդակի ոլորտային բարեփոխումների հետ,
* Ծրագրերում բացակայում են նպատակների ձեռքբերման մակարդակի ստուգման չափելի ցուցանիշները, ինչը անհնարին է դարձնում նպատակների ձեռքբերման մոնիտորինգը և գնահատումը,
* Բացակայում են մոնիտորինգի և գնահատման պլանները, որոշ դեպքերում ինչ-որ ցուցանիշներ սահմանվում են տարեկան աշխատանքային պլաններում և այլն:

Նման իրավիճակ է արձանագրվում բոլոր տեսակի համայնքներում՝ անկախ դրանց միավորման մոդելից, համայնքի մեծությունից, քաղաքային բնակավայր ունեցող կամ չունեցող, և այլն:

**Ամփոփելով վերոգրյալը՝ կարելի է ասել, որ համայնքներում ռազմավարական պլանավորման կտրուկ և էական բարելավումը մարտահրավեր է, որին պետք է մեծ ուշադրություն դարձնել մոտակա ժամանակահատվածում:**

Խոսելով ֆինանսական կառավարման համակարգի մասին՝ պետք է նշել, որ այս առումով այն նույնականացվում է պետական մակարդակում ֆինանսական կառավարման համակարգին` ՄԺԾԾ, տարեկան բյուջեներ: Ֆինանսական փաստաթղթերի որակը որոշ առումով ավելի լավն է քան ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթերի որակը: Սա պայմանավորված է հիմնականում մի քանի գործոններով`

* Ֆինանսիստների կարողությունները համեմատաբար ավելի բարձր մակարդակի վրա են,
* ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների և ֆինանսների նախարարությունները անհրաժեշտության դեպքում տրամադրում են մեթոդական ուղղորդում և օժանդակություն,
* Ֆինանսական փաստաթղթերի որակի վերահսկողությունը իրականացվում է լիազոր մարմնի կողմից:

Այս բնագավառում հիմնական խնդիրներից մեկը կայանում է նրանում, որ բացակայում է ծրագրային բյուջետավորման մոտեցումը, որը արդեն իսկ ներդրված է պետական մակարդակով: Այս իմաստով անհրաժեշտ է համայնքներում նույնպես ներդնել ծրագրային բյուջետավորումը, առավել ևս, որ դրա մեթոդական հենքը արդեն իսկ ստեղծված է միջազգային կազմակերպությունների օժանդակության արդյունքում:

## **Զարգացումն ապահովող մարդկային ռեսուրսներ**

Համայնքի բնականոն զարգացումն ապահովող կարևորագույն գործոններից է պրոֆեսիոնալ մարդկային ռեսուրսի առկայությունը: Վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորումը մեծ դեր ունեն այս բնագավառի զարգացման համար: Ամենակարևորը, համայնքների խոշորացումը ընդլայնեց պրոֆեսիոնալ մարդկային ռեսուրսների ներգրավման հնարավորությունները` մեծացնելով համայնքների բնակիչների թիվը. ավելի մեծ թվով բնակիչ ունեցող համայնքում պրոֆեսիոնալ մասնագետներ գտնելու հնարավորությունը ավելի մեծ է:

**Այս հանգամանքը առավել կարևոր է սահմանամերձ համայնքներում դիմադրողականության բարձրացման առումով:**

Բնական է, որ կարելի է գալ մի եզրահանգման, որ որքան մեծ է համայնքը, այնքան ավելի պրոֆեսիոնալ և բանիմաց պետք է լինեն ՏԻՄ-երը և համայնքային ծառայողները: Սակայն, բարեփոխումների վերլուծությունների ընթացքում այս հիպոթեզը որոշ չափով հերքվել է: Այո, համայնքների միավորման արդյունքում ընդհանուր առմամբ համայնքներում ներգրավվում են ավելի պրոֆեսիոնալ մարդկային ռեսուրսներ, սակայն գոյություն ունեն բազմաթիվ փոքր, միայն գյուղական բնակավայր ներառող համայնքներ, որտեղ համախմբվել են իրականում շատ պրոֆեսիոնալ մարդկային ռեսուրսներ: Դրանց վառ օրինակներից են Խոյը, Լոռի Բերդը, Փամբակը, Տաթևը, Ճամբարակը և այլն: Մյուս կողմից ունենք նաև մի շարք խոշոր համայնքներ, որտեղ նույնպես ներգրավված են պրոֆեսիոնալ և նվիրված մարդկային ռեսուրսներ` Գորիս, Ապարան, Մեծամոր, Սպիտակ և այլն:

Այս դիտարկումները հանգեցնում են մի շարք տրամաբանական եզրակացությունների, որոնք պետք է հաշվի առնել համայնքներում մարդկային ռեսուրսների զարգացման հետագա բարեփոխումների ընթացքում:

* Անկախ համայնքի տեսակից, եթե այդ համայնքի ղեկավարը, տեղակալները և աշխատակազմի քարտուղարը ունեն լավ կարողություններ, համայնքում դիտարկվում է լավ կազմակերպված աշխատանք, գործառույթների արդյունավետությունը բավարար մակարդակի վրա է, համայնքը կարողանում է հստակ ձևակերպել իր առաջնահերթությունները:
* Եթե համայնքի ղեկավարը, տեղակալները և աշխատակազմի ղեկավարները ոչ այդքան պրոֆեսիոնալ են, ապա անկախ համայնքի տեսակից նկատվում են մի շարք խնդիրներ՝ կապված կատարողականի, աշխատանքի արդյունավետության հետ, ցածր է ընդհանուր մոտիվացիան և այլն:

Սակայն, ղեկավարման բարձր օղակներում պրոֆեսիոնալ անձնակազմի առկայությունը ինքնին չի ապահովում համայնքներում արդյունավետ աշխատանքը և բարձր կատարողականը: Սրա համար անհրաժեշտ է, որ բոլոր մակարդակներում լինել արհեստավարժ մասնագետներ: Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքում իրականացվել են մեծ ծավալով ՏԻՄ և համայնքային ծառայողների կարողությունների բարելավմանն ուղղված աշխատանքներ, ինչպես Կառավարության, այնպես էլ միջազգային կազմակերպությունների կողմից`

* Տարբեր բնագավառներում իրականացվել են զարգացման կարողությունների գնահատումներ, դրանց հիման վրա կազմակերպվել վերապատրաստումներ,
* Մշակվել են մի շարք մեթոդական ցուցումներ, կազմակերպվել են դրանց կիրառումն ապահովող վերապատրաստումներ,
* Կազմակերպվել են փորձի փոխանակման միջոցառումներ,
* Ստեղծվել է համայնքային վերապատրաստումների առցանց հարթակ, մշակվել են մի շարք մոդուլներ՝ առցանց վերապատրաստումների համար և այլն:

Այս ամենի հետ մեկտեղ դեռևս գոյություն ունեն որոշակի խոչընդոտներ, որոնք սահմանափակում են համայնքներում պրոֆեսիոնալ մասնագետների ներգրավումը, դրանց շարունակական կարողությունների զարգացումը, և բարձր մոտիվացիայի ապահովումը[[6]](#footnote-6)`

* Համայնքային ծառայողների ներգրավման համակարգում առկա կանոնակարգումները լիովին հնարավորություն չեն տալիս համայնքային ծառայության բնագավառում ներգրավել լավագույն մասնագետներին,
* ՏԻՄ և համայնքային ծառայության բնագավառում կարողությունների զարգացման համակարգը հնարավորություն չի տալիս կանոնակարգված կերպով պարբերաբար իրականացնել զարգացման կարիքների վերլուծություններ, դուրս բերել տվյալ ժամանակահատվածի համար զարգացման կարիքները,
* Վերապատրաստումների համակարգը լիարժեք հիմնված չէ իրական վերապատրաստումների կարիքների գնահատումների արդյունքների վրա, այն է՝ հասցեական չէ և ցածր է դրա արդյունավետությունը,
* Կատարողականի գնահատման համակարգը (ատեստավորումը) չի համապատասխանում արդի միտումներին և չի ապահովում կատարողականի համապարփակ և չափելի ցուցանիշների վրա հիմնված գնահատականներ:

**Վերր նշված մարտահրավերները էապես խոչընդոտում են համայնքներում պատրաստված մարդկային ռեսուրսներով ապահովման գործընթացներին, ինչը իր հերթին իր անմիջական ազդեցությունն է ունենում հենց համայնքների բնականոն զարգացման վրա: Այս խնդիրների լուծումը պահանջում է համակարգային մոտեցում և կրում է բավականին հրատապ և հույժ կարևոր բնույթ:**

## **Ծառայությունների որակ և հասանելիություն**

Համայնքների բնակիչներին որակյալ վարչական և ոլորտային ծառայությունների մատուցումը, ինչպես նաև այդ ծառայությունների հասանելիության ապահովումը զարգացած համայնքների անկյունաքարային ցուցանիշներից մեկն է, որի ձեռքբերումը բավականին բարդ, ժամանակատար, մեծ ֆինանսական ռեսուրսներ պահանջող գործընթաց է: Վարչատարածքային բարեփոխումների առանցքում էր գտնվում ծառայությունների հասանելիության ապահովումը և ծառայությունների որակի բարելավումը: Այս իմաստով վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորումը կարևորագույն նշանակություն ունեն: Այս իմաստով համայնքների խոշորացումը լավ նախադրյալներ է ստեղծել ծառայությունների ոլորտի բարելավմանն ուղղված գործողությունների իրականացման համար:

Հայաստանի Հանրապետությունը ծառայությունների մատուցման բնագավառում Սովետական Միությունից ստացել էր բավականին վատ ժառանգություն. որակյալ ծառայությունների մատուցման համար բացակայում էին անհրաժեշտ ենթակառուցվածքները, չկար այն գաղափարախոսությունը, որ ծառայությունը պետք է լինի հասանելի բոլորի համար, այն պետք է լինի հարմարավետ, ծառայությունը պետք է լինի որակյալ և այլն: Այս խնդիրների լուծումը պահանջում էր համակարգային մոտեցում կենտրոնական և տեղական մակարդակներում: Ծառայությունների բնագավառին համայնքային մակարդակով մեծ ուշադրություն սկսվեց դարձվել վարչատարածքային բարեփոխումների համատեքստում, քանի որ մինչև համայնքների միավորումը գոյություն ունեին մի շարք խոչընդոտներ, որոնց առկայության պարագայում գրեթե անհնար էր իրականացնել ծառայությունների բնագավառում մեծ ազդեցություն ունեցող բարեփոխումներ,

* Համայնքների փոքր լինելը հնարավորություն չէր տալիս մոբիլիզացնել բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ` բարելավելու ծառայությունների մատուցումը,
* Ռեսուրսների սակավության պատճառով մի շարք բնակավայրերում չէին մատուցվում որոշ ոլորտային ծառայություններ,
* Թերզարգացած էին ծառայությունների մատուցումը ապահովող ՏՏ համակարգերը,
* Փաստաթղթաշրջանառությունը իրականացվում էր հիմնականում թղթային եղանակով, ինչը չէր ապահովում ծառայությունների մատուցման բավարար մակարդակով արդյունավետությունը և ալն[[7]](#footnote-7):

Ծառայությունների բնագավառում բարեփոխումների հաջող իրականացման համար անհրաժեշտ էին երկու կարևոր նախադրյալներ.

* Հարաբերականորեն մեծ համայնքներ, հարաբերականորեն մեծ թվով բնակիչներ ունեցող համայնքներ, որպեսզի բարեփոխումների ծասախարդյունավետությունը բավարար մակարդակի վրա լինի,
* Համայնքներում բավարար ֆինանսական ռեսուրսների առկայություն, ինչպես նաև կենտրոնական բյուջեից բավարար ֆինանսական միջոցներ ներգրավելու հնարավորություններ:

Այս երկու նախադրյալների առկայությունը ապահովեց վարչատարածքային բարեփոխումները, ինչի արդյունքում ծառայությունների բնագավառում բարեփոխումները իրականացվում են ավելի սահուն, ավելի արագ և ավելի արդյունավետ:

2015-2024թթ. ընթացքում ծառայությունների մատուցման բնագավառում արձանագրվեցին մի շարք ձեռքբերումներ, որոնք դրականորեն ազդում են ծառայությունների հասանելիության ապահովման և ծառայությունների որակի բարելավման վրա.

* Միավորված համայնքների բազմաթիվ բնակավայրերում սկսվեց մատուցվել այնպիսի ծառայություններ, որոնք չէին մատուցվում մինչև բարեփոխումները (օրինակ` աղբահանության կազմակերպում),
* Բոլոր միավորված համայնքներում սկսեցին գործել քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակներ[[8]](#footnote-8),
* Համայնքները սկսեցին մեծ ուշադրություն դարձնում ծառայությունների որակի բարելավման վրա, ընդլայնվում են ծառայությունների դիմաց վճարման եղանակները,
* Միավորումից հետո մեծ տեմպերով բարելավվում և ընդլայնվում է արտաքին լուսավորության ցանցը,
* Էլեկտրոնային եղանակով փաստաթղթաշրջանառության ապահովման նպատակով բոլոր միավորված համայնքներում ներդրվեց Համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգը[[9]](#footnote-9),
* Սուբվենցիոն և այլ համաֆինանսավորման ծրագրերի արդյունքում համայնքները թարմացնում են իրենց գյուղատնտեսական տեխնիկայի պարկը, և կարողանում են ծառայություններ մատուցել գյուղատնտեսության ոլորտում և այլն:

Ծառայությունների բնագավառում բարեփոխումների արդյունքները ուղղակիորեն ազդում են համայնքների բնակիչների վրա.

* Աղբահանության կազմակերպման բարելավումը ուղղակիորեն ազդում է բնակիչների կյանքի որակի վրա, նվազեցնում է հիվանդությունների տարածումը, բարելավում է սանիտարա-համաճարակաային- վիճակը,
* ՔՍԳ-ների ներդրումը ապահովում է ծառայությունների ստացման հարմարավետությունը համայնքի կենտրոնում, բնակավայրերում մատուցվում են բավականին մեծ թվով ծառայություններ,
* Արտաքին լուսավորության ցանցի ընդլայնումը և արդիականացումը նպաստում է բնակիչների կյանքի որակի բարելավմանը, ինչպես նաև նպաստում է անվտանգության բարձրացմանը,
* Գյուղատնտեսական տեխնիկայի միջոցով տրամադրվող ծառայությունների ծավալների ավելացումը նպաստում է համայնքներում գյուղատնտեսության զարգացմանը, արդյունավետության բարելավմանը, և վերջնական արդյունքում նպաստում է նաև եկամուտների ավելացմանը և այլն:

Ծառայությունների բնագավառում առաջընթաց է գրանցվել բոլոր տեսակի համայնքներում, սակայն ծառայությունների բնագավառի զարգացումը խիստ կարևոր է հատկապես սահմանամերձ համայնքների կտրվածքով: Այս համայնքներում հատկապես կյանքի որակի բարելավումը, եկամուտի բարձրացմանն ուղղված միջոցառումների իրականացումը, անվտանգային խնդիրների լուծումը նպաստում է սահմանամերձ համայնքների դիմադրողականության բարելավմանը: Բացի դա, այլ ոլորտներում բարեփոխումների հետ մեկտեղ, այս ոլորտում զարգացումները որոշակի նպաստում են նաև սահմանամերձ համայնքներից արտագաղթի տեմպերի նվազմանը:

Ծառայությունների բնագավառում արձանագրվել են բազմաթիվ ձեռքբերում և հաջողություններ, սակայն կան նաև մի շարք մարտահրավերներ, որոնց լուծումները պետք է տրվեն հետագա բարեփոխումների ընթացքում: Մարտահրավերներից որոշները կրում են համակարգային բնույթ և համայնքները միայնակ չեն կարող լիարժեք լուծումներ տալ, և այս իմաստով պետական մակարդակով օժանդակությունը անհրաժեշտ է և կարևոր: Ստորև ներկայացվում են կարևորագույն համակարգային խնդիրները, որոնց չեզոքացումը էականորեն կնպաստի ծառայությունների բնագավառի հետագա զարգացմանը.

* Վարչական ծառայությունների մասով նվազ է թվային ծառայությունների թիվը, և անհրաժեշտ է հետևողականորեն ներդնել թվային ծառայություններ համայնքներում` բարելավելով ծառայությունների հասանելիությունը և հարմարավետությունը,
* Կատարյալ չի համայնքներում ՔՍԳ-ներում անկանխիկ վճարումների համակարգը, ներկայումս տեղում POS տերմինալների միջոցով հնարավոր է կատարել միայն գույքային հարկերի պարտավորությունները, և կարիք կա կատարելագործել համայնքներում վճարումների կատարման համակարգը,
* Համայնքների համար լիովին և իրական ժամանակում հասանելի չեն մի շարք ՏՏ շտեմարանների տվյալներ, ինչը բավականին նվազեցնում է ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունը, և այս իմաստով անհրաժեշտ է ապահովել ՀԿՏՀ-ի իրական ժամանակում և ամբողջական փոխգործելիությունը համապատասխան ՏՏ շտեմարանների հետ,
* Ոլորտային ծառայությունների մասով պարզ չէ դրանց մատուցման արդյունավետության մակարդակը, քանի որ համայնքներում չեն կատարվում այդ ծառայությունների ինքնարժեքների հաշվարկներ, ինչը իր հերթին ազդում ֆինանսական կարգապահության վրա, այս բնագավառում անհրաժեշտ է ներդնել ծառայությունների ինքնարժեքների հաշվարկման գործիքներ, իրականացնել կարողությունների զարգացման գործողություններ և այլն:

**Վերը նշված մարտահրավերներին անհրաժեշտ է անդրադառնալ հնարավորինս կարճ ժամանակահատվածում: Ծառայությունների ոլորտը ուղղակիորեն ազդում է համայնքների բնակիչների վրա և այս խնդիրների շուտափույթ լուծումները նպաստելու են համայնքների բնակիչների կյանքի որակի բարելավմանը:**

## **Մոնիտորինգի և արդյունքների գնահատման համակարգ**

Ցանկացած գործողություն ունի իր նպատակը, որի ձեռքբերման մակարդակը ստուգվում է չափելի ցուցանիշների միջոցով: Սա ավելի կարևոր է դառնում, երբ խոսվում է բարեփոխումների, երկարաժամկետ և միջնաժամկետ ռազմավարությունների, մեծ ներդրումային ծրագրերի մասին: Ներկայումս համայնքային մակարդակով մշակվում և իրականացվում մի շարք տարբեր մակարդակների ծրագրեր, որոնց համատեքստում հույժ կարևոր է ունենալ դրանց առաջընթացի, արդյունավետության, նպատակների ձեռքբերման մակարդակի գնահատման համակարգեր:

Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքում և արդյունքում համայնքներում որոշակի փոփոխության ենթարկվեցին ռազմավարական պլանավորման և ֆինանսական պլանավորման և կառավարման համակարգերը: Այս բնագավառը ներկայացված է սույն հաշվետվության «Զարգացման պլանավորման և ֆինանսական կառավարման համակարգ» բաժնում, դրա համար այստեղ չենք կրկնում նշյալ համակարգի զարգացման էվոլյուցիան:

Մոնիտորինգի և արդյունքների գնահատման բնագավառում նույնպես իրականացվեցին որոշակի փոփոխություններ: Մասնավորապես,

* Համայնքների հգնգամյա զարգացման ծրագրի մշակման և կառավարման մեթոդական ցուցումները սահմանում են, որ ծրագրերը պետք է ունենան մոնիտորինգի պլան,
* Տարեկան աշխատանքային պլանի մշակման մեթոդական ուղեցույցը նույնպես ներառում է մոնիտորինգի և գնահատման համակարգի նկարագրություն:

Ըստ էության, այս փաստաթղթերում նկարագրված են միջնաժամկետ և կարճաժամկետ մոնիտորինգային համակարգերը, պարզաբանվում են դրանց կիրառման առանձնահատկությունները, կազմման մեթոդական մոտեցումները: Մեթոդական ձեռնարկները ներկայացնում են, որ մոնիտորինգային և գնահատման ցուցանիշները պետք է լինեն չափելի, դրանց չափման համար պետք է հավաքագրվեն երկրորդային և առաջնային տվյալներ և այլն: Սա բավականին լուրջ քայլ էր համայնքներում մոնիտորինգի և գնահատման համակարգերի ներդրման ուղղությամբ: Սակայն, հարկ է նշել, որ այդ համակարգերը լիովին չեն համապատասխանում մոնիտորինգի և գնահատման համակարգերի իրենց դասական իմաստով սահմանումներին:

Այսպես, դասական իմաստով ***«ծրագրերի մոնիտորինգը շարունակական գործընթաց է, որը կիրառում է ցուցանիշների վերաբերյալ տվյալների համակարգված հավաքագրում՝ կառավարիչներին և հիմնական շահառուներին տեղեկատվություն տրամադրելու համար ծրագրի նպատակների ձեռքբերման մակարդակի և հատկացված միջոցների օգտագործման աստիճանի վերաբերյալ»****[[10]](#footnote-10):*

Ըստ էության, դասական մոնիտորինգը դիտարկում է կարճաժամկետ գործողությունները և/կամ ծրագրերը մի քանի հարթության վրա`

* **Համապատասխանությունը** – որքանով է տվյալ ծրագիրը կամ միջամտությունը համահունչ վերջնական շահառուների իրական կարիքներին,
* **Արդյունքայնությունը** – ինչպես են տնտեսագիտորեն ֆինանսական, մարդկային, ժամանակային միջոցները տրանսֆորմացվում նախատեսված արդյունքների,
* **Արդյունավետությունը** – որքանով են ծրագրի կամ միջամտության նախատեսված արդյունքները ձեռք բերվել կամ ձեռք կբերվեն,
* **Արդյունքների կայունությունը** – որքանով են շարունակվելու ծրագրի կամ միջամտության արդյունքների օգուտները ծրագրի կամ միջամտության ավարտից հետո:

Ի տարբերություն մոնիտորինգի` գնահատումը ավելի բարդ գործընթաց է, որը հաշվի է առնում ավելի բազմաբովանդակ և ընդգրկուն ցուցանիշներ, ինչպես նաև գնահատում է միջնաժամկետ միջամտությունները: Բացի դա, գնահատումը ներառում է նաև ազդեցության գնահատումը: Այսպես, «ԵՄ ավելի լավ կարգավորում» ուղեցույցը[[11]](#footnote-11), որը հանդիսանում է գնահատման իրականացման հիմնական մեթոդական փաստաթուղթը, գնահատումը սահմանում է որպես

Գնահատումը ապացույցների վրա հիմնված գնահատում է որոշելու միջամտության աստիճանը՝

* **արդյունքային է**՝ սպասելիքների արդարացման և նպատակների ձեռքբերման առումով,
* **արդյունավետ է**՝ ծախսաարդյունավետության առումով,
* **համապատասխան է**՝ ընթացիկ և առաջացող կարիքներին,
* **համահունչ է`** իրական խնդիրների, ռազմավարությունների, առաջնահերթություններ հետ:

Ի տարբերություն վերը նշված մոնիտորինգի և գնահատման դասական սահմանումների և մոդելների, համայնքային մակարդակով մոնիտորինգը դիտարկում է բավականին գծային և պարզագույն ցուցանիշներ, իսկ միջնաժամկետ արդյունքների գնահատում չի իրականացվում: Այս ամենի արդյունքում համայնքային մակարդակում, ըստ էության, բացակայում է մոնիտորինգի և գնահատման գործուն համակարգ, որի արդյունքները պետք է հիմք հանդիսանան նաև հաջորդ տարիների համար մշակվող ռազմավարական փաստաթղթերի համար:

Մի շարք համայնքների զարգացման ծրագրերի և տարեկան աշխատանքային պլանների մոնիտորինգի և գնահատման պլանների ուսումնասիրության և դիտարկման արդյունքում վերը նշված դիտարկումները ևս ապացուցվեցին, քանի որ մոնիտորինգի պլանները հիմնականում ներառում են գծային և պարզագույն ցուցանիշներ, ինչը հնարավորություն չի տալիս գնահատել միջոցառումների իրական ազդեցությունը:

Այս իրավիճակը բնորոշ է բոլոր տեսակի համայնքներին, և այս առումով հնարավոր չէ ինչ-որ զուգահեռներ անցկացնել կամ որոշակիացնել ինչ-որ տարբերություններ:

Համայնքային մակարդակում ներկայումս գործող մոնիտորինգի համակարգի առկայությունն արդեն իսկ դրական միտում է, քանի որ համայնքները ծանոթ են մոնիտորինգի գաղափարին: Սա կարող է լավ հիմք հանդիսանալ հետագայում համայնքային մակարդակով մոնիտորինգի համակարգի զարգացման և ազդեցության գնահատման համակարգի ներդրման համար: Սակայն, անհրաժեշտ է լինելու լուրջ ջանքեր ներդնել մեթոդական հենքի ստեղծման, ինչպես նաև կարողությունների շարունակական զարգացման համար:

## **Գործունեության արդյունավետություն**

Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում համայնքները սկսեցին իրականացնել մեծ ծավալի աշխատանքներ տարբեր բնագավառներում` սուբվենցիոն ծրագրերի իրականացում, վարչական և ոլորտային ծառայությունների մատուցում, տնտեսական միջավայրի բարելավում և այլն: Աշխատանքի ծավալների ավելացումը արդեն իսկ ենթադրում է, որ պետք է մտածել նաև աշխատանքի արդյունավետության մասին, քանի որ ամեն դեպքում ռեսուրսները սահմանափակ են և ուշ թե շուտ համայնքները հանգելու են այն եզրակացությանը, որ անհրաժեշտ է ջանքեր գործադրել բարելավելու աշխատանքի արդյունավետությունը:

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները բավականին բարդ է պատկերացնել, որ համայնքները ուշադրություն դարձրած լինեին գործառույթների արդյունավետության խնդիրների վրա: Սա բացատրվում է մի պարզ դիտարկմամբ. համայնքները փոքր էին, ֆինանսական ռեսուրսները փոքր էին, կատարվող աշխատանքները տեղային և ոչ մասշտաբային, կարողությունները բավականին ցածր էին, և նման պայմաններում ակնկալել, որ համայնքները ուշադրություն պետք է դարձնեին գործառույթների արդյունավետության վրա՝ անիրատեսական է:

Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում համայնքներում մեծացավ գործառույթների ծավալը, բովանդակությունը, մասշտաբները, և այս իրավիճակում արդեն իսկ ճիշտ ժամանակն է մտածել գործունեության արդյունավետության բարելավման մասին:

Սա բավականին ակտուալ է համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունների մասով, քանի որ համայնքը ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսներ է ծախսում ծառայությունները մատուցելու համար (չնայած, որ սահմանված են ծառայությունների վճարներ) և դրանց արդյունավետության գնահատումը կարևոր է մի քանի հարթություններում`

* հասկանալ մատուցվող ծառայությունների ծախսաարդյունավետությունը,
* հասկանալ մատուցվող ծառայությունների ինքնարժեքը և ճիշտ սահմանել ծառայությունների վճարները (սակայն, համայնքը կարող է սահմանել ինքնարժեքով վճար կամ նույնիսկ ինքնարժեքից նվազ վճար),
* ֆինանսական կարգապահություն և ավելի հստակ ֆինանսական պլանավորման իրականացում:

Ծառայությունների արդյունավետության մակարդակի գնահատման համար կարևոր ելակետային տվյալներից է հստակ հաշվարկված ծառայության ինքնարժեքը: Ներկայումս ծառայությունների ինքնարժեքների հաշվարկ կարելի է ասել, որ չի իրականացվում անգամ կենտրոնական մակարդակով` պետության կողմից մատուցվող ծառայությունների մասով: Եվ բնական է, որ ծառայությունների ինքնարժեքների հստակ հաշվարկներ չեն իրականացվում նաև համայնքներում:

Հարկ է նշել նաև, որ դիտարկված գրեթե բոլոր համայնքները կարևորում են համայնքի կողմից մատուցվող ծառայությունների ինքնարժեքների հաշվարկների առկայությունը, սակայն սա իրականացնելու համար բացակայում է մեթոդական հենքը, ինչպես նաև կարիք կա համայնքներում զարգացնել համապատասխան կարողությունները: Սա կհանդիսանա գործունեության արդյունավետության գնահատման համակարգի ներդրման առաջին և կարևորագույն քայլը, որի վրա հետագայում կկառուցվի համայնքային մակարդակով արդյունավետության գնահատման ամբողջ համակարգը:

Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում բավականին բարելավվել են հենց ֆինանսական կառավարման կարողությունները, ինչը լավ հիմք է ստեղծում շարունակելու զարգացնել ֆինանսական կառավարման համակարգը` ներդնելով ավելի համապարփակ և ընդգրկուն մեթոդներ և մոտեցումներ: Ակնկալվում է, որ այս գործընթացների հաջող իրականացմանը կնպաստի նաև համայնքների դրական վերաբերմունքը ֆինանսական կառավարման համակարգի հետագա զարգացմանը: Հույժ կարևոր է համայնքային մակարդակում սկսել ներդնել ծառայությունների ինքնարժեքների հաշվարկման համակարգը` հիմք ստեղծելով գործունեության արդյունավետության գնահատման համապարփակ համակարգի ստեղծման համար:

## **Համայնքի մասնակցային զարգացում**

**Վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորումը մեծ դեր խաղացին հանրային մասնակցային բնագավառի ակտիվացման համար: Առանց համայնքների միավորման իրականացման բարդ է պատկերացնել, որ փոքր համայնքներում ակտիվանար համակարգված հանրային մասնակցային գործընթացները: Բացի դա, բարեփոխումների ընթացքում ներդրվեցին մի շարք գործիքակազմեր` ուղղված հանրային մասնակցային գործընթացների ակտիվացմանը:**

Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքում իրականացվեցին մի շարք օրենսդրական փոփոխություններ, որոնք էականորեն բարելավեցին համայնքների գործունեության թափանցիկության մակարդակը` նպաստելով հանրային մասնակցային գործընթացների ակտիվացմանը: Կարևորներից էր, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանվեց, որ անկախ բնակչության քանակից յուրաքանչյուր համայնք պետք է ունենա կայք: Բացի դա, նույն Օրենքով սահմանվեցին համայնքների կայքերում հրապարակման ենթակա տվյալները և տեղեկությունները: Բացի դա, սահմանվեց նաև, որ 3,000-ից ավելի բնակչություն ունեցող համայնքները պարտավոր են նաև կայքի միջոցով հեռարձակել ավագանու նիստերը:

Մասնակցային գործընթացի խթանման նպատակով, ինչպես նաև համակարգի կայացմանը նպաստելու համար 2023թ. ՀՀ կառավարության կողմից հավանության արժանացավ «ՀՀ համայնքներում մասնակցային բյուջետավորմամբ ձևևավորված ծրագրերի իրականացման նպատակով ՀՀ 2024 թվականի պետական բյուջեից համայնքներին սուբվենցիաների տրամադրման կարգը հաստատելու մասին» N 1890-Ն որոշումը, համաձայն որի կարգավորվում են մասնակցային ընթացակարգերով համայնքներում բնակչության անմիջական մասնակցությամբ բյուջետային ծրագրերի գծով առաջարկների ներկայացման, քննարկման ևև ուղղակի քվեարկության միջոցով ընտրության գործընթացի հետ կապված հիմնական հարաբերությունները և սուբվենցիայի հատկացման ընթացակարգերը: Բացի դա, 2024թ. պետական բյուջեով համայնքներում մասնակցային բյուջետավորման գործընթացների խթանման համար սուբվենցիաների շրջանակներում նախատեսվել է 500 մլն դրամ: Մասնակցային բյուջետավորումը 2023թ. սկսվեց փորձարկվել Աշտարակ, Արմավիր, Աբովյան և Ձերմուկ համայնքներում: Սա կարելի է գնահատել, որպես լուրջ քայլ հանրային մասնակցային գործընթացների խթանման համար:

Բացի դա, տեխնոլոգիաների զարգացումը նույնպես դեր է խաղում մասնակցային գործընթացների ակտիվացման բնագավառում: Բազմաթիվ համայնքները բավականին ակտիվ կիրառում են սոցիալական ցանցերի հարթակները համայնքի բնակիչների շրջանում տեղեկությունների տարածման համար:

Բարեփոխումների ընթացքում բազմաթիվ համայնքներ սկսեցին ակտիվացնել աշխատանքները իրենց բնակիչների, համայնքներում գործող մասնավոր և քաղաքացիական հասարարակության կազմակերպությունների հետ: Այս իմաստով կան որոշակի տարբերություններ տարբեր տեսակի համայնքների միջև: Հանրային մասնակցային գործընթացները ավելի ակտիվ են այն համայնքներում, որտեղ մասնավոր կազմակերպությունները ավելի շատ են, և ավելի կարևոր` ավելի շատ է հասարական կազմակերպությունների թիվը: Հիմնականում սա մեծ, քաղաքային բնակավայր ընդգրկող համայնքներն են: Փոքր, միայն գյուղական բնակավայրեր ներառող համայնքները ավելի պասիվ են: Մեծ համայնքները ներգրավում են նաև հանրային կապերի համար պատասխանատու առանձին աշխատակիցներ, ինչը ցուցանիշ է, որ համայնքները սկսում են կարևորել հանրային մասնակցային գործընթացների զարգացումը:

Այս ամենի հետ մեկտեղ, հանրային մասնակցային բնագավառում դեռևս կան մի շարք մարտահրավերներ, որոնց պետք է լուծումներ տրվեն ապագայում: Մասնավորապես,

* ըստ էության, համայնքները ունեն բավարար գործիքակազմ` ապահովելու ակտիվ և արդյունավետ հանրային մասնակցային գործընթացներ, սակայն, անհրաժեշտ են թիրախային կարողությունների զարգացման միջոցառումներ` համայնքների փոխանցելու հանրության հետ արդյունավետ աշխատելու գիտելիքներ և կարողություններ,
* համայնքներում անհրաժեշտ է իրականացնել նաև միջոցառումներ, որտեղ կներկայացվեն հանրային մասնակցային գործընթացների կարևորությունը համայնքի զարգացման համատեքստում,
* դեռևս համայնքները հստակորեն չեն տարանջատում աշխատանքը հատուկ խմբերի, խոցելի խմբերի հետ, այս առումով անհրաժեշտ են լինելու թիրախային կարողությունների բարելավման գործողություններ, ինչպես նաև անհրաժեշտ կլինի կատարելագործել մեթոդական հենքերը և գործիքակազմերը:

# **Եզրակացություններ**

Այս բաժնում ներկայացված են վարչատարածքային բարեփոխումների հետ կապված եզրակացությունները ավելի ընդհանրացված տեսքով: Վարչատարածքային բարեփոխումների ոլորտային ավելի մանրամասն եզրակացությունները ներկայացված են ոլորտային հաշվետվություններում:

* + 1. Վարչատարածքային բարեփոխումները ապահովել են համայնքներում մասշտաբի էֆեկտը, ինչը իր դրական ազդեցությունն ունի համայնքային զարգացման մի շարք բնագավառների վրա, ինչպիսիք են ֆինանսական ռեսուրսների ավելացում, հնարավորությունների ստեղծում ավելի մեծ ծավալի ծրագրերի իրականացման համար, ավելի բանիմաց մասնագետների ներգրավման համար, ծառայությունների հասանելիության և որակի բարելավման համար, ավելի երկարաժամկետ և մասշտաբային զարգացման տեսլականի ձևավորման համար, հանրային մասնակցային գործընթացների ակտիվացման համար և այլն:
    2. Համայնքների ռազմավարական պլանավորման բնագավառում արձանագրվել են մի շարք բարելավումներ, մշակվել մի շարք մեթոդական ձեռնարկներ և իրականացվել կարողությունների զարգացման գործողություններ: ՄԺԾԾ ներդրմամբ ստեղծվել է կապը միջնաժամկետ ռազմավարական պլանավորման և միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորման փաստաթղթերի միջև: ՏԱՊ-ի ներդրմամբ նաև ապահովվել է կապը կարճաժամկետ գործողությունների և տարեկան բյուջետավորման համակարգերի միջև:
    3. Վարչատարածքային բարեփոխումների և համայնքների միավորման արդյունքում լավ հնարավորություններ են ստեղծվել ներգրավելու ավելի պրոֆեսիոնալ անձնակազմի, ով շարժիչ ուժ կլինի համայնքային զարգացման համար: Բարեփոխումների ընթացքում մեծ ծավալի կարողությունների զարգացման գործողություններ են իրականացվել ՏԻՄ և համայնքային ծառայողների համար, իրականացվել կարիքների գնահատումներ: Սրա արդյունքում շարունակաբար բարելավվում են համայնքների կարողությունները:
    4. Վարչատարածքային բարեփոխումների, մասշտաբի էֆեկտի, ֆինանսական ռեսուրսների ավելացման, կենտրոնական բյուջեից հատկացումների ավելացման արդյունքում բարելավվում է համայնքներում ծառայությունների մատուցման բնագավառը: Հատկապես, սա տեսանելի է ոլորտային ծառայությունների առումով: Բարելավվում են նաև վարչական ծառայությունների որակը և հասանելիությունը, ներդրվում են վճարման տարբեր եղանակներ, բացառվել է կանխիկի շրջանառությունը: ՔՍԳ-ների ներդրմամբ բարելավվել է նաև վարչական ծառայությունների հարմարավետությունը:
    5. Համայնքների հնգամյա զարգացման ծրագրերի և տարեկան աշխատանքային պլանների ներդրմամբ դրվել է մոնիտորինգի համակարգի սկիզբը: Համայնքները գործնականում ծանոթացան մոնիտորինգի համակարգի հետ, սկսեցին մշակել մոնիտորինգի պլաններ, սահմանել մոնիտորինգային ցուցանիշներ, ստուգել ցուցանիշների ձեռքբերման մակարդակները: Սա կարող է լավ հենք հանդիսանալ համայնքներում համապարփակ և բազմակողմանի մոնիտորինգի և գնահատման համակարգերի կայացման համար:
    6. Ի շնորհիվ մի շարք օրենսդրական փոփոխությունների՝ համայնքներում ակտիվացել են հանրային մասնակցային գործընթացները: Ներկայումս բոլոր համայնքները ունեն նույն կառուցվածքով կայքեր, որտեղ զետեղված են համայնքին վերաբերվող բազմաթիվ տվյալներ և տեղեկություններ` նպաստելով համայնքների գործունեության թափանցիկության ապահովմանը: Գրեթե բոլոր համայնքներում հեռարձակվում են ավագանու նիստերը: Մասնակցային բյուջետավորման համակարգի ամբողջական ներդրմամբ էլ ավելի կամրապնդվի մասնակցային գործընթացը: Դրական և լավ հենք է զարգացնելու համայնք-բնակիչ, համայնք-մասնավոր հատված, համայնք-հասարակական հատված համագործակցությունը՝ ի նպաստ համայնքների զարգացման:
    7. Համայնքներում ռազմավարական պլանավորման համակարգը բարելավման կարիք ունի, քանի որ այն դեռևս լիովին չի համապատասխանում դասական ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթերի պահանջներին: Սրա արդյունքում հստակ չեն համայնքների զարգացման նպատակները, քաղաքական խոստումները ամբողջությամբ չեն տրանսֆորմացվում հստակ, ժամկետային նպատակների և գործողությունների, բացակայում են առաջընթացը, արդյունավետությունը և արդյունքայնությունը, ինչպես նաև արդյունքների կայունությունը և ազդեցությունը ստուգելու համար նախատեսված չափելի ցուցանիշները:
    8. Սրան զուգահեռ բարելավման կարիք ունի նաև առկա մոնիտորինգի համակարգը, որը լիովին չի համապատասխանում դասական մոնիտորնգի համակարգերին: Բացակայում է ռազմավարությունների արդյունքների գնահատման համակարգը, որի միջոցով հնարավոր կլինի գնահատել ռազմավարությունների արդյունավետությունը և արդյունքայնությունը, համապատասխանությունը իրական կարիքներին, արդյունքների ազդեցությունը վերջնական շահառուների վրա, ինչպես նաև դրանց կայունությունը և հարատևությունը:
    9. Ծառայությունների բնագավառում նույնպես կան մի շարք մարտահրավերներ, որոնց անհրաժեշտ է անդրադառնալ մոտ ապագայում` ապահովելու ավելի բարձր որակի և ավելի հարմարավետ ծառայություններ: Դեռ մեծ աշխատանք կա ծառայությունների թվայնացման, համայնքներին իրական ժամանակում և իրենց կարիքներին համապատասխան կենտրոնական մակարդակի ՏՏ համակարգերին հասանելիության ապահովման, վճարումների անկանխիկ համակարգերի զարգացման և մի շարք ոլորտների առումով:
    10. Չնայած, որ համայնքներում ընդլայնվեցին պրոֆեսիոնալների ներգրավման հնարավորությունները՝ կարիք կա էլ ավելի արդիականացնել համայնքային ծառայության համակարգը, մասնավորապես՝ համալրման համակարգը: Անհրաժեշտ է ներդնել վերապատրաստումների կարիքների գնահատման գործուն համակարգ, որը հիմք կհանդիսանա թիրախային և կարիքներին համահունչ վերապատրաստումների իրականացման համար: Ավելին, կատարողականի գնահատման բացակայության պարագայում հնարավոր չէ ներդնել և գործարկել արժանիքների վրա հիմնված խրախուսման համակարգ:
    11. Հանրային մասնակցային գործընթացների առումով համայնքներում կա բավարար գործիքակազմ այս գործընթացը արդյունավետ իրականացնելու համար: Սակայն, անհրաժեշտ են ինտենսիվ և թիրախային կարողությունների զարգացմանն ուղղված գործողություններ` ապահովելու էլ ավելի արդյունավետ հանրային մասնակցության գործընթացների իրականացումը:
    12. Առանց բավարար ֆինանսական ռեսուրսների համայնքները ի վիճակի չեն լինելու ինքնուրույն բնականոն զարգացում ապահովել: Այս իմաստով բարեփոխումների հաջորդ փուլով անհրաժեշտ է բարելավել համայնքների ֆինանսական անկախության մակարդակը կենտրոնական ապարատից` իրականացնելով ֆիսկալ ապակենտրոնացման հստակ պլանավորված քաղաքականություն:

1. ՀՀ տարածքային կառավարման ենթակառուցվածքների նախարարություն -<https://www.mtad.am/pages/budgetary-revenues-ra-communities?file=panel5873&fbclid=IwAR2eVVkhJoTK9-WMUDuqghTTQdFVKQVMW8wfwlS_MHQFtEV1ih45vGZ_XB8>

   ՀՀ Վիճակագրական կոմիտե -<https://armstat.am/am/?nid=81&pthid=demo&year=&submit=%D5%93%D5%B6%D5%BF%D6%80%D5%A5%D5%AC> [↑](#footnote-ref-1)
2. ՀՀ տարածքային կառավարման ենթակառուցվածքների նախարարություն -<https://www.mtad.am/pages/budgetary-revenues-ra-communities?file=panel5873&fbclid=IwAR2eVVkhJoTK9-WMUDuqghTTQdFVKQVMW8wfwlS_MHQFtEV1ih45vGZ_XB8>

   ՀՀ Վիճակագրական կոմիտե -<https://armstat.am/am/?nid=81&pthid=demo&year=&submit=%D5%93%D5%B6%D5%BF%D6%80%D5%A5%D5%AC> [↑](#footnote-ref-2)
3. «ՀՀ համայնքների ավագանու գործունեության, նիստերի կազմակերպման, մշտական հանձնաժողովների և խմբակցությունների աշխատանքների կազմակերպման բնագավառի արդի խնդիրների վերլուծություն», 2023թ., ֆինանսավորող SDC, իրականացնող GIZ: [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://mtad.am/pages/guidelines-and-forms> [↑](#footnote-ref-4)
5. ԵԱՀԿ SIGMA Հանրային կառավարման բարեփոխումների և ոլորտային ռազմավարությունների պատրաստման, իրականացման, մոնիտորինգի, հաշվետվության և գնահատման ձեռնարկ: [↑](#footnote-ref-5)
6. Մանրամասների համար տես «Առաջնորդում և կառավարում» թեմատիկ հաշվետվությունը: [↑](#footnote-ref-6)
7. Մանրամասների համար տես «Ծառայությունների մատուցում» հաշվետվությունը: [↑](#footnote-ref-7)
8. Մինչև համայնքների միավորումը ՔՍԳ-ներ գործում էին մի քանի քաղաքային համայնքներում: [↑](#footnote-ref-8)
9. Մինչև բարեփոխումները ՀԿՏՀ-ն գործում էր մի շարք համայնքներում արդեն, սակայն միավորման հետ զուգահեռ այն ներդրվեց բոլոր միավորված համայնքներում: [↑](#footnote-ref-9)
10. ԵՄ Արդյունքահեն մոնիտորնգի ձեռնարկ, 2015թ. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/c5877dbf-73b8-4530-8881-1342659ad356_en?filename=20160817-rom-handbook.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. «ԵՄ ավելի լավ կարգավորում» ուղեցույց, 2021թ. <https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf> [↑](#footnote-ref-11)