

**Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծության ոլորտային հաշվետվություն**

**ՌԱԶՄԱՎԱՐԱԿԱՆ ՊԼԱՆԱՎՈՐՈՒՄ**

**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** 5](#_Toc176342171)

[**Համառոտագիր** 9](#_Toc176342172)

[**Ռազմավարական պլանավորման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն** 12](#_Toc176342173)

[**Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. Հաջողությունները և ձեռքբերումները, արձանագրված բացթողումները, բարեփոխումներից հետո իրավիճակը** 13](#_Toc176342180)

[**Եզրակացություններ** 25](#_Toc176342181)

[**Առաջարկություններ** 27](#_Toc176342182)

[**Հավելվածներ** 28](#_Toc176342183)

[**Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ** 28](#_Toc176342184)

[**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների իրավական հիմքերը** 28](#_Toc176342185)

[**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարական հիմքերը** 30](#_Toc176342186)

[**Հավելված 2․ Կիրառված մեթոդաբանություն** 35](#_Toc176342187)

**Հապավումների ցանկ**

|  |  |
| --- | --- |
| ԱԺ | Ազգային Ժողով |
| ԱՄՆՄԶԳ | Ամերիկայի միացյալ նահանգների միջազգային զարգացման գործակալություն |
| ԳՄՀԸ | Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերության |
| ՀՀ | Հայաստանի Հանրապետություն |
| ՀՀԶԾ | Համայնքային հնգամյա զարգացման ծրագրեր |
| ՀՈԱԿ | Համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպություն |
| ՄԱԿ | Միավորված ազգերի կազմակերպություն |
| ՄԺԾԾ | Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր |
| ՇԶՀԳ | Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության |
| ՈւԹՀՎ | Ուժեղ կողմեր, թերություններ, հնարավորություններ և վտանգներ վերլուծություն |
| ՎԲ | Վարչատարածքային բարեփոխում |
| ՏԱՊ | Տարեկան աշխատանքային պլան |
| ՏԻՄ | Տեղական ինքնակառավարման մարմին |
| ՏԿԵՆ | Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն |

**Ներածություն**

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 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: Համայնքների միավորումները մեկնարկեցին 2015թ․-ից` շարունակվելով մինչև 2022թ․-ը: 2015թ. իրականացվեց համայնքների առաջին միավորումը (Դիլիջան, Թումանյան, Տաթև), որի արդյունքում ստեղծվեցին Դիլիջան, Տաթև և Թումանյան միավորված համայնքները: Դրանից հետո դիտարկվեցին հնարավոր բացթողումները, հստակեցվեցին միավորման առանձնահատկությունները:

Այնուհետև վարչատարածքային բարեփոխումները թևակոխեցին իրենց հիմնական փուլ, որի ընթացքում 2017-2020թթ. ընթացքում 915 համայնքներ միավորվեցին, և ներկայումս գոյություն ունի 71 միավորված համայնք: Արդյունքում, էականորեն և աստիճանաբար կրճատվեց համայնքների թիվը` նպաստելով ավելի արդյունավետ կառավարման և ֆինանսական կառավարման համակարգերի ներդրմանը և կիրառմանը, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության բարելավմանը, ծառայությունների ավելի որակյալ մատուցմանը և այլն:

**ՀՀ 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** |

Սրան զուգահեռ իրականացվում էին լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումներ, տեղական ընտրական համակարգի բարեփոխումները, համայնքների տնտեսական զարգացմանն ուղղված բարեփոխումները, ծառայությունների մատուցման ոլորտի բարեփոխումներ, հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումներ և այլն: Եվ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները նաև լավ հիմք են հանդիսանում մյուս ոլորտային բարեփոխումների իրականացման համար:

Վարչատարածքային բարեփոխումներին մեծապես օժանդակել և շարունակում են օժանդակել տարբեր միջազգային կառույցներ, ինչպիսիք են Շվեյցարիայի համագործակցության գրասենյակը, Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերությունը, ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագիրը, Եվրոպայի Խորհուրդը, Համաշխարհային Բանկը, Եվրամիությունը և այլն:

Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքում իրականացվում էին արդյունքների, քաղված դասերի և բացթողումների վերլուծություններ, սակայն այդ վերլուծությունները չէին հիմնվում միասնական մեթոդաբանության վրա և չէին գնահատվում բարեփոխումների արդյունքները, արդյունավետությունը, կայունությունը, գլոբալ ազդեցությունը: Բարեփոխումների արդյունքների համապարփակ գնահատումը առավել կարևոր է բարեփոխումների հետագա փուլերի մշակման և իրականացման համար՝ ապահովելու բարեփոխումների տրամաբանության շարունակականությունն ու առավել արդյունավետությունը:

Բարեփոխման արդյունքների վերլուծությունը պետք է ընդգրկի պատճառահետևանքային կապերի խորքային ուսումնասիրություն, որպեսզի պարզ դառնա, թե բարեփոխումների արդյունքում ինչ փոփոխություններ են տեղի ունեցել, որ միջոցառումներն են առավել արդյունավետ, և ինչպիսի բացթողումներ են նկատվել, որոնք կարելի է կանխել ապագա բարեփոխումների իրականացման ընթացքում: Միասնական մեթոդաբանության հիման վրա իրականացվող վերլուծությունը հնարավորություն կտան բացահայտելու ինչպես հաջողությունները, այնպես էլ թերությունները՝ ապահովելով բարեփոխումների արդյունավետության շարունակական բարելավում:

Վերջապես, գնահատման արդյունքները կարևոր դեր են խաղում հետագա բարեփոխումների համար՝ տրամադրելով անհրաժեշտ տեղեկատվություն և հիմքեր, որն անհրաժեշտ է նպատակային և հիմնավորված որոշումների կայացման համար:

ՀՀ կառավարության հետ համաձայնության արդյունքում, Շվեյցարիայի համագործակցության գրասենյակի ֆինանսավորմամբ, Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերությունը ձեռնամուխ եղավ իրականացնելու «Հայաստանում վարչատարածքային բարեփոխումների գնահատում և վերլուծություն. օգուտներ, ազդեցություն և ապագա բարեփոխումների խոստումներ» խորագրով տեխնիկական օժանդակության առաջադրանքը, որի շրջանակներում մշակվել է այս հաշվետվությունը: Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծությունն իրականացվելու է մի քանի թեմատիկ ուղղություններով, մասնավորապես`

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

Տվյալ հաշվետվությունն ընդգրկում է **Ռազմավարական պլանավորման** բնագավառը և կազմված է ստորև ներկայացված բաժիններից:

* **Համառոտագիր** – ամփոփ կերպով ներկայացված են Հաշվետվությունում տեղ գտած վերլուծությունները, անկյունաքարային դիտարկումները, եզրակացությունները և առաջարկությունները` հնարավորություն տալով ընթերցողին արագ ծանոթանալ Հաշվետվության բովանդակության հետ:
* **Ռազմավարական պլանավորման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն** – այս բաժնում ներկայացված է մինչև վարչատարածքային բարեփոխումների մեկնարկը ռազմավարական պլանավորման համակարգի նկարագրությունը, առանձնահատկությունները, խնդիրները:
* **Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. հաջողությունները և ձեռքբերումները, հայտնաբերված բացթողումները, բարեփոխումներից հետո իրավիճակը** – հաշվետվության այս բաժինը մանրամասնորեն վերլուծում է համայնքների ռազմավարական պլանավորման համակարգերի զարգացումները, դրանց վերլուծությունը, ներկայացնում է ձեռքբերումները, բացթողումները, դրանց պատճառահետևանքային կապերը: Այս բաժնում խմբավորված տեսքով ներկայացված են նաև հավաքագրված առաջնային տվյալների արդյունքները, ներկայացված են նաև հաջողված օրինակներ համայնքներից:
* **Եզրակացություններ** – բաժինը նվիրված է վերլուծությունների արդյունքում դուրս բերված առանցքային եզրակացություններին:
* **Առաջարկություններ** – ներկայացված են ռազմավարական պլանավորման բնագավառների հետագա զարգացմանն ուղղված գործուն առաջարկություններ, որոնք հաշվի են առնում ՀՀ կառավարության կողմից որդեգրած առաջնահերթությունները, ինչպես նաև փորձագիտական կարծիքը:
* **Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ** – հաշվետվության այս բաժնում ներկայացված է Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային բարեփոխումների պատմական ակնարկը:
* **Հավելված 2․ Կիրառված մեթոդաբանություն** –հակիրճ ներկայացված է հաշվետվության մշակման նպատակով կիրառված մեթոդաբանությունը, համայնքների ընտրության մեթոդական մոտեցումը, առաջնային և երկրորդային տվյալների հավաքագրման մեթոդաբանությունը:

**Համառոտագիր**

Հաշվետվության նպատակն է գնահատել Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային բարեփոխումների ազդեցությունը համայնքային ռազմավարական պլանավորման համակարգի վրա։ Հաշվետվությունը նախատեսված է, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, բարեփոխմանն աջակցած միջազգային գործընկերներին և հանրային շահագրգիռ կողմերին հստակ պատկերացում տալ բարեփոխումների ազդեցության մասին՝ նպատակ ունենալով հետագա քաղաքականությունների և ծրագրերի մշակման հիմքում դնել գնահատված փաստերը և քաղված դասերը։

Ընդհանուր առմամբ համայնքների զարգացման ռազմավարությունը համապարփակ և համագործակցային մոտեցում է՝ խթանելու տնտեսական աճը և բարելավելու որոշակի համայնքի կամ տարածաշրջանի բարեկեցությունը: Այս ռազմավարությունը պետք է կենտրոնանա կոնկրետ ոլորտում առկա եզակի տնտեսական մարտահրավերների և հնարավորությունների լուծման վրա՝ հաճախ նպատակ ունենալով խթանել կայուն և ներառական զարգացումը:

Զարգացման ռազմավարության հաջող իրականացման կարևոր նախապայմաններից են համայնքապետարանի աշխատակազմի համայնքի զարգացման ծրագրերի պլանավորման կարողությունները։

Համայնքային ծառայողների կառավարման և մասնավորապես, զարգացման ծրագրերի կազմման և իրականացման կարողությունները որոշ չափով աճեցին համայնքների միավորման արդյունքում։

Համայնքների միավորումից հետո համայնքների լավագույն մասնագետները համախմբվեցին արդեն միավորված համայնքների համայնքապետարաններում և նպատակադրվեցին ապահովելու նաև համայնքի մեջ մտնող փոքր բնակավայրերի համաչափ զարգացումը։

Համայնքապետարանների աշխատողների մասնագիտական կարողությունների որոշ չափով աճին նպաստեցին նաև անցումը միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրին (այսուհետ՝ ՄԺԾԾ), նոր սուբվենցիոն ներդրումային ծրագրերի կազմումը համայնքի այլ բնակավայրերի համար և այլն։ Միևնույն ժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ չնայած համայնքային ծառայողների կարողությունների որոշակի աճին, այսուհանդերձ լրացուցիչ վերապատրաստման ծրագրերի մեծ պահանջարկ կա, կապված համայնքային ծառայությունների բոլոր ոլորտների և մասնավորապես ռազմավարական պլանավորման մեթոդաբանության հետ, որը ներկայում մշակման փուլում է։

Համայնքների համակողմանի զարգացման և այդ գործընթացի արդյունավետ կառավարման տեսակետից կարևորվում է (ինչպես արդեն նշվեց) համայնքի հեռանկարային զարգացման համալիր ծրագրի առկայությունը, դրա կապը ՄԺԾԾ-ի հետ, որի հիման վրա էլ կազմվում են զարգացման կարճաժամկետ ծրագրերը – հաջորդ տարվա համայնքի բյուջեն և տարեկան աշխատանքային պլանը (ՏԱՊ)։ Մինչդեռ, ոչ բոլոր համայնքներում է առկա այդ փոխկապակցված ծրագրերի ամբողջությունը (հնգամյա զարգացման ծրագրեր – ՄԺԾԾ – Համայնքային բյուջե - ՏԱՊ)։ Այսպես, ՀՀ բոլոր համայնքների համապատասխան կայքէջերում 2024թ․ հուլիսի 27-ի դրությամբ տեղադրված էին համայնքների հնգամյա զարգացման ծրագրերը համայնքների 78,8 %-ում, ՄԺԾԾ-ն՝ համայնքների 38,0 %-ում, ՏԱՊ-ը՝ համայնքների 42,0 %-ում և համայնքային բյուջեն՝ համայնքների 88,0% - ում։

Մյուս կողմից, այս պարագայում կարևորվում է ծրագրերի հրապարակայնության սկզբունքը, որն առնվազն այս դեպքում միայն մասամբ է իրականացվում։ Պետության և համայնքների մակարդակում իրականացվող ծրագրերի հրապարակայնության և թափանցիկության սկզբունքների արմատավորումը կառավարման ժողովրդավարացման առանցքային ուղղություններից է, որոնց վրա է հիմնվում մասնակցային կառավարման(մասնավորապես, մասնակցային բյուջետավորման) կարևոր գործառույթը:

ՀՀ համայնքներում դեռևս չեն մշակվում երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարական հայեցակարգեր և ծրագրեր։ Այդ ծրագրերի կազմումը առայժմ չի մտնում ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունների մեջ, հետևաբար բոլոր երկարաժամկետ և միջնաժամկետ ծրագրերը և զարգացման գերակայությունները արտացոլվում են ՀՀԶԾ-ներում։

ՄԺԾԾ ներդրումից հետո նպատակահարմար է անցում կատարել հնգամյա զարգացման ծրագրերից դեպի երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարական ծրագրեր(10-15 տարվա ժամանակահատվածով), իսկ միջնաժամկետ բոլոր ծրագրերը գերազանցապես ընդգրկել ՄԺԾԾ -ում։

Ամփոփելով ՀՀ համայնքների գործունեության վերլուծությունը ռազմավարական պլանավորման ոլորտում հանգում ենք հետևյալ եզրակացությունների:

1․ Համայնքների միավորումից հետո համայնքապետարանի աշխատողների կարողությունները ռազմավարական պլանավորման և ֆինանսական կառավարման ոլորտերում նկատելիորեն աճեցին, պայմանավորված հետևյալ հիմնական հանգամանքներով

ա/ համայնքների միավորումից հետո համայնքների լավագույն մասնագետները համախմբվեցին արդեն միավորված համայնքների համայնքապետարաններում,

բ/ սկսեցին վերլուծել նախկին փոքր համայնքների, ներկա խոշորացված համայնքի մեջ մտնող բնակավայրերի սոցիալ-տնտեսական կարիքները և կազմել համապատասխան սուբվենցիոն ծրագրեր դրանք դասակարգելով ըստ առաջնահերթության, որը նպաստեց անձնակազմի տնտեսական վերլուծությունների և ծրագրերի կազմման կարողությունների բարձրացմանը,

գ / համայնքները սկսած 2023թ․ ձեռնամուխ եղան համայնքային միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի կազմմանը, որն իր հերթին նպաստեց համայնքապետարանների համապատասխան աշխատողների տնտեսական ծրագրերի պլանավորման կարողությունների բարձրացմանը,

2․ Համայնքապետարանի աշխատակազմի կարողությունների բարձրացման ծրագրեր հիմնականում չեն նախատեսվում համայնքների երկարաժամկետ, միաջնաժամկետ զարգացման ծրագրերում և չեն պլանավորվում համապատասխան ծախսեր համայնքային բյուջեում։

3․ Համայնքների համակողմանի զարգացման և այդ գործընթացի արդյունավետ կառավարման տեսակետից կարևորվում է (ինչպես արդեն նշվեց) համայնքի հեռանկարային զարգացման համալիր ծրագրի առկայությունը, դրա կապը միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի հետ(ՄԺԾԾ), որի հիման վրա էլ կազմվում են զարգացման կարճաժամկետ ծրագրերը – հաջորդ տարվա համայնքի բյուջեն և տարեկան աշխատանքային պլանը (ՏԱՊ)։ Միաժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ համայնքների մեծ մասում առկա չէ այդ փոխկապակցված ծրագրերի ամբողջությունը (երկարաժամկետ ռազմավարական ծրագրեր – ՄԺԾԾ – Համայնքային բյուջե - ՏԱՊ)։

4․ Հայաստանի համայնքներում դեռևս չեն կազմվում համայնքների զարգացման երկարաժամկետ ռազմավարություններ։

5․ Ինչպես և տնտեսական զարգացման այլ ծրագրերում , այնպես էլ ՀՀԶԾ -ում դեռևս բացակայում է առանձին բաժին նվիրված ծրագրերի իրականացման հետ կապված ռիսկերի կանխատեսմանը և դրանց նվազեցմանն ուղղված միջոցառումների նկարագրությանը։ Ներկայում այդ բաժինները բացակայում են ՀՀԶԾ -ում։

Հաշվի առնելով վերոնշյալ եզրակացությունները և ելնելով համայնքների առաջանցիկ ու արդյունավետ զարգացման գերակայությունից **առաջարկվում է** իրականացնել համայնքների ռազմավարական պլանավորումն ընդգրկող հետևյալ միջոցառումները:

ՀՀԶԾ -ում ամբողջապես ներառել հետևյալ բաղադրատարրերը․

1․ Ակտիվների քարտեզագրում,

2․ Համայնքի ներգրավվածություն,

3․ Շահագրգիռ կողմերի համագործակցություն,

4․ Շուկայի վերլուծություն,

5․ Ռազմավարության ադապտիվությունը,

6․ Հաղորդակցություն և հաշվետվություն:

7․ Երկարաժամկետ կայունություն:

Ինչպես և տնտեսական զարգացման այլ ծրագրերում , այնպես էլ ՀՀԶԾ -ում անհրաժեշտ է առանձին բաժին նվիրել ծրագրերի իրականացման հետ կապված ռիսկերի կանխատեսմանը և դրանց նվազեցմանն ուղղված միջոցառումների նկարագրությանը, որը հնարավորություն կտա ծրագրի իրականացման ժամանակ խուսափել որոշակի խոչընդոտներից և բարձրացնել նրա կատարողականը։

Նպատակահարմար է աստիճանական անցում կատարել համայնքների հնգամյա զարգացման ծրագրերից դեպի համայնքների երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարական ծրագրեր, իսկ 3-ից 5 տարվա զարգացման ոլորտային ծրագրերի մանրամասն նկարագրությունը ընդգրկել համապատասխան ՄԺԾԾ-ում։

**Ռազմավարական պլանավորման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն**

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները համայնքներում կային մի շարք խնդիրներ կապված ռազմավարական պլանավորման համակարգի հետ, և այդ խնդիրները կարելի տարանջատել երկու հիմնական մասերի` համակարգային և մասնավոր, որոնք վերաբերվում են հենց պլանավորման համակարգին:

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումները գոյություն ունեին բազմաթիվ փոքր թույլ տնտեսությունով, փոքր բնակչության թվով և սուղ ֆինանսական միջոցներով համայնքներ: Նման համայնքները չէին կարող ունենալ հեռահար ռազմավարական նպատակներ, քանի որ իրենց սահմանափակումները թույլ չէին տալիս իրենց ձևավորել մաշտաբային մտածելակերպ և հավակնոտ ռազմավարական նպատակներ:

Մյուս կողմից, համայնքների հիմնական ռազմավարական պլանավորման փաստաթուղթն էր քառամյա զարգացման ծրագիրը: Այդ ծրագրերը կրում ունեին ավելի շատ գործողությունների ծրագրերին բնորոշ կառուցվածք և բովանդակություն, իսկ համայնքները էական ուշադրության չէին արժանացնում լավ ռազմավարական պլանավորմանը:

Բացակայում էր նաև միջնաժամկետ ռազմավարական պլանավորման և միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորման փաստաթղթերի միջև կապը, ինչի արդյունքում միջնաժամկետ ռազմավարական նպատակների իրականացման համար հնարավոր չէր լինում պլանավորել ֆինանսական ռեսուրսներ միջնաժամկետ կտրվածքով:

Ի լրումն այս ամենի, փոքր համայնքներում թույլ էին նաև ռազմավարական պլանավորման համար պատասխանատու անձնակազմի կարողությունները: Փոքր համայնքների դեպքում նաև այդ կարողությունը կարո էր նաև բացակայել:

Նման պայմաններում պետք չէր ակնկալել, որ համայնքներում ռազմավարական պլանավորումը հստակ է, հասցեական, որակյալ և համապատասխան համայնքի իրական կարիքներին:

**Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. Հաջողությունները և ձեռքբերումները, արձանագրված բացթողումները, բարեփոխումներից հետո իրավիճակը**

**Համայնքների ռազմավարական պլանավորումը և զարգացումը տարածքային կառավարման բարեփոխումների համատեքստում**

Համայնքային տնտեսական զարգացման (CED) ռազմավարությունը համապարփակ և համագործակցային մոտեցում է՝ խթանելու տնտեսական աճը և բարելավելու որոշակի համայնքի կամ տարածաշրջանի բարեկեցությունը: Այս ռազմավարությունը կենտրոնանում է կոնկրետ ոլորտում առկա եզակի տնտեսական մարտահրավերների և հնարավորությունների լուծման վրա՝ հաճախ նպատակ ունենալով խթանել կայուն և ներառական զարգացումը:

Համայնքների միավորումից հետո դրանց բնակավայրերի բնակիչների մոտ նկատվում է որոշակի խանդավառություն համայնքապետարանների ավելի ակտիվ և հասցեագրված, նպատակային և արդյունավետ գործունեության հետ կապված, պայմանավորված հետևյալ կարևոր հանգամանքներով․

1․ Խոշորացված համայնքների ղեկավարությունը սկսեց ավելի մեծ ուշադրություն դարձնել իրենց կազմի մեջ մտնող փոքր բնակավայրերի կարիքներին, քանի որ զարգացման առումով վերջիններս բավականին հետ էին մնում նախկին խոշոր համայնքներից, հիմնականում ոչ բավարար ֆինանսական միջոցների պատճառով։ Խոշորացված համայնքի ընդհանուր բյուջեից լրացուցիչ միջոցներ տրվեցին այդ փոքր բնակավայրերին, մասնավորապես նրանց սոցիալական և տնտեսական ենթակառուցվածքների բարելավման նպատակով։

2․ Վերջին տարիներին էապես աճեցին պետական բյուջեից համայնքային բյուջեներին տրվող կապիտալ սուբվենցիաները, ոչ ֆինանսական ակտիվների համալրման հետ կապված ծախսերի առաջանցիկ աճ ապահովելու նպատակով։

Տեսնելով իրենց բնակավայրերում կապիտալ ներդրումների էական աճը, բնակիչները սկսեցին ավելի լավ կատարել իրենց հարկային պարտավորությունները։

Հաշվի առնելով վերոգրյալը նպատակահարմար է արագացնել կառավարման ապակենտրոնացման և հարկաբյուջետային ապակենտրոնացման գործընթացները, որոնք կապահովեն համայնքների կառավարման անկախության և ինքնուրույնության սկզբունքների արմատավորումը։

Զարգացման ռազմավարության հաջող իրականացման կարևոր նախապայմաններից են համայնքապետարանի աշխատակազմի համայնքի զարգացման ծրագրերի պլանավորման կարողությունները։

Համայնքապետարանների ծառայողների կառավարման և մասնավորապես, տնտեսական զարգացման ծրագրերի կազմման և իրականացման կարողությունները էապես աճեցին համայնքների միավորման արդյունքում։ Այսպես, մինչև համայնքների միավորումը Հայաստանում կար մոտ 915 համայնք, ընդ որում դրանցից առնվազն 200-ում բնակչության թիվը չեր գերազանցում յուրաքանչյուր համայնքում 300 բնակիչը, որոնք մեծ մասամբ թոշակային տարիքի մեծահասակներ էին։

Այս պայմաններում դժվար եր խոսել որակյալ երկարաժամկետ ռազմավարական ծրագրերի մշակման մասին։ Այդպիսի կարողություններ առանձին վերցված համայնքների մեծ մասում գրեթե չկային։

Համայնքների միավորումից հետո համայնքների լավագույն մասնագետները համախմբվեցին արդեն միավորված համայնքների համայնքապետարաններում և նպատակադրվեցին ապահովելու նաև համայնքի մեջ մտնող փոքր բնակավայրերի համաչափ զարգացումը, հաղթահարելով դրանց զարգացման ավելի ցածր տեմպերը հատկապես սոցիալական ենթակառուցվածքների առումով։

Այդ նպատակով վերլուծվեց համայնքի տարբեր բնակավայրերի տնտեսական զարգացման աստիճանը, տնտեսական և սոցիալական ենթակառուցվածքների առկայությունը և որոշակի առաջարկություններ մշակվեցին այդ բնակավայրերի տնտեսական և սոցիալական ենթակառուցվածքներում անհրաժեշտ ներդրումներ անելու ուղղությամբ, այդ բնակավայրերի համամասնական զարգացումն ապահովելու համար։Այս տիպի աշխատանքները բնականաբար դրականորեն անդրադարձան համայնքապետարանի համապատասխան աշխատողների համայնքի տնտեսական և սոցիալական զարգացման պլանավորման կարողությունների բարձրացման վրա։

Համայնքապետարանների համապատասխան աշխատողների զարգացման ծրագրերի պլանավորման կարողությունների բարձրացման մասին է վկայում նաև այն փաստը, որ սկսած 2023թ․ համայնքապետարանները սկսեցին կազմել, քննարկել և հաստատել միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրերը(ՄԺԾԾ), որոնց հիման վրա մշակվում է հաջորդ տարվա համայնքային բյուջեի նախագիծը։ Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի ներդրումը հնարավորություն տվեց շաղկապել համայնքի երկարաժամկետ զարգացման ծրագիրը համայնքի զարգացման կարճաժամկետ ծրագրի՝ համայնքի հաջորդ տարվա բյուջեի հետ։ Մյուս կողմից ՄԺԾԾ-ն կապում է համայնքի երկարաժամկետ զարգացման ծրագիրը միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորման հետ, որն անշուշտ բարձրացնում է համայնքապետարանի համապատասխան մասնագետների կարողությունները միջնաժամկետ ֆինանսական պլանավորման բնագավառում։ Միաժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ հատկապես զարգացման ռազմավարության մշակման համար համայնքային ծառայողների վերապատրաստման դեռևս զգալի անհրաժեշտություն կա։

Համայնքների զարգացման ռազմավարական ծրագրերի ոլորտում կարևոր ձեռք բերումներից էր սկսած 2014թ․-ից համայնքների կողմից իրենց համայնքների զարգացման սկզբում քառամյա, ապա հնգամյա ծրագրերի կազմումը։ Առաջին անգամ սկսեցին կազմվել համայնքների զարգացման միջնաժամկետ ծրագրեր, որը հնարավորություն տվեց դրանց առավել համակարգված և ամբողջական արտացոլումը համապատասխան տարիների համայնքային բյուջեներում։

Ընդհանուր առմամբ ռազմավարական պլանավորման գործիքակազմը էական փոփոխությունների չի ենթարկվել վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում: Հիմնականում անցում է կատարվել քառամյա զարգացման ծրագրերից դեպի հնգամյա զարգացման ծրագրեր:

Մյուս կողմից վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորումը լավ նախադրյալներ է ստեղծում համայնքներում ռազմավարական պլանավորման բանիմաց մասնագետների ներգրավման առումով: Այսպես օրինակ Ապարան համայնքում համայնքի ղեկավարի տեղակալներից մեկը պատասխանատու է համայնքի ռազմավարական պլանավորման և ռազմավարությունների իրականացման համար: Գորիս համայնքում նույնպես համայնքի տեղակալներից մեկը ստանձնել է այս դերը: Նշյալ համայնքները կարողանաւոմ են հստակ պատկերացնել համայնքի զարգացման առաջնահերթությունները, մշակել ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթեր, համակարգել իրականացման գործընթացները: Նման համայնքների շարքին կարելի է դասել նաև Արարատ համայնքը:

Փոքր գյուղական համայնքներում ընդհանուր առմամբ իրավիճակը այլ է` նկատվում է բանիմաց մասնագետների պակաս, նրանք լիովին չեն ընկալում ռազմավարական պլանավորման կարևորությունը համայնքի պլանավորված զարգացման համար: Սակայն, կան նաև բացառություններ, ինչպես օրինակ Խոյ և Տաթև համայնքներն են: Այս համայնքներում ռազմավարական պլանավորման քարշակի դերը ստանձնել են աշխատակազմերի քարտուղարները, որոնք հետևողականորեն իրականացնում են այս գործընթացները:

2017 թվականի իրավակիրառական պրակտիկայում, իսկ սկսած 2020 թվականից նաև ինստիտուցիոնալ իմաստով, ներդրվեց ՏԱՊ-երի ինստիտուտը:

Համայնքների համակողմանի զարգացման և այդ գործընթացի արդյունավետ կառավարման տեսակետից կարևորվում է (ինչպես արդեն նշվեց) համայնքի հեռանկարային զարգացման համալիր ծրագրի առկայությունը, դրա կապը միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի հետ(ՄԺԾԾ), որի հիման վրա էլ կազմվում են զարգացման կարճաժամկետ ծրագրերը – հաջորդ տարվա համայնքի բյուջեն և տարեկան աշխատանքային պլանը (ՏԱՊ)։ Այստեղ անհրաժեշտ է նշել, որ համայնքի հեռանկարային զարգացման ծրագիրը կազմվում է միջնաժամկետ ժամանակահատվածի՝ հինգ տարվա կտրվածքով։ Միևնույն ժամանակ, հատկապես համայնքների միավորումից հետո կարևորվում է համայնքների երկարաժամկետ հեռանկարային համալիր ռազմավարական ծրագրերի կազմումը , որի հիման վրա կկազմվեն միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիրը հաջորդ տարվա համայնքային բյուջեն և ՏԱՊ-ը։ Մինչդեռ ներկայում կազմվում է միայն համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագիրը, որը տեղական ինքնակառավարման օրենքի պահանջ է, իսկ երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարությունը դեռ ոչ։ Դրա հետ մեկտեղ անհրաժեշտ է նշել, որ ոչ բոլոր համայնքներում է առկա այդ փոխկապակցված ծրագրերի ամբողջությունը (հնգամյա զարգացման ծրագրեր – ՄԺԾԾ – Համայնքային բյուջե - ՏԱՊ)։ Այսպես, ՀՀ բոլոր համայնքների համապատասխան կայքէջերում 2024թ․ հուլիսի 27-ի դրությամբ տեղադրված էին համայնքների հնգամյա զարգացման ծրագրերը համայնքների 78,8 %-ում, ՄԺԾԾ-ն՝ համայնքների 38,0 %-ում, ՏԱՊ-ը՝ համայնքների 42,0 %-ում և համայնքային բյուջեն՝ համայնքների 88,0% - ում։ Համայնքապետարանների մեծ մասը պնդում են, որ այդ ծրագրերը կան, բայց դեռևս տեղադրված չեն կայքէջերում։ Եթե դա ավելի հավանական է համայնքների երկարաժամկետ զարգացման ծրագրերի և համայնքային բյուջեների առումով, ապա ՏԱՊ-րի և ՄԺԾԾ-րի մասով ներկայացվածության բավականին ցածր մակարդակը վկայում է այն մասին, որ դրանց մի մասը չի մշակվել։

Մյուս կողմից, այս պարագայում կարևորվում է ծրագրերի հրապարակայնության սկզբունքը, որն առնվազն այս դեպքում միայն մասամբ է իրականացվում։

Պետության և համայնքների մակարդակում իրականացվող ծրագրերի հրապարակայնության և թափանցիկության սկզբունքների արմատավորումը կառավարման ժողովրդավարացման առանցքային ուղղություններից է, որոնց վրա է հիմնվում մասնակցային կառավարման(մասնավորապես, մասնակցային բյուջետավորման) կարևոր գործառույթը։

Խոսելով համայնքների զարգացման հեռանկարային ծրագրերի մասին անհրաժեշտ է հստակ տարանջատել հեռանկարային զարգացման երկարաժամկետ ռազմավարությունները համայնքային զարգացման միջնաժամկետ ոլորտային ծրագրերից։

Համայնքների զարգացման ռազմավարություն՛ և ՛համայնքի զարգացման ծրագրեր՛ տերմինները հաճախ փոխկապակցված են, սակայն դրանք վերաբերում են համայնքի զարգացման ավելի լայն գործընթացի տարբեր ասպեկտներին: Դրանց մեջ առկա են նաև հետևյալ տարբերությունները:

**1. Համայնքների զարգացման ռազմավարություն**.

Համայնքի զարգացման ռազմավարությունը բարձր մակարդակի երկարաժամկետ ծրագիր է, որը նախանշում է համայնքի ներսում կայուն զարգացման խթանման նպատակները, առաջնահերթությունները և մոտեցումները: Այն ծառայում է որպես ճանապարհային քարտեզ՝ տրամադրելով ուղեցույց տարբեր խնդիրների լուծման և ցանկալի արդյունքների հասնելու վերաբերյալ:

Ռազմավարությունը կենտրոնանում է համայնքի ընդհանուր տեսլականի և երկարաժամկետ նպատակների վրա: Այն հաշվի է առնում տարբեր գործոններ, ինչպիսիք են տնտեսական զարգացումը, սոցիալական ներառումը, շրջակա միջավայրի կայունությունը և ենթակառուցվածքների բարելավումը:

Համայնքների հեռանկարային զարգացման հիմնական բաղադրիչներն են․

Տեսլական և նպատակներ. սահմանում է, թե համայնքը ինչ նպատակ ունի հասնելու երկարաժամկետ հեռանկարում:

Սկզբունքներ և արժեքներ. սահմանում է առաջնորդող սկզբունքներ և արժեքներ, որոնք կխթանեն զարգացման ջանքերը:

Մոտեցումներ. ուրվագծում է մեթոդները, մոտեցումները և շրջանակները, որոնք կօգտագործվեն համայնքի կարիքները բավարարելու համար:

Շահագրգիռ կողմերի ներգրավվածություն. բացահայտում է հիմնական շահագրգիռ կողմերին և ուրվագծում, թե ինչպես նրանք կներգրավվեն զարգացման գործընթացում:

Ռեսուրսների բաշխում. Նկարագրում է, թե ինչպես են ռեսուրսները (ֆինանսական, մարդկային և այլն) մոբիլիզացվելու և հատկացվելու նպատակներին հասնելու համար:

Ճկունություն. Ռազմավարությունը սովորաբար ճկուն է և կարող է ճշգրտվել, երբ փոխվում են հանգամանքները կամ առաջանում են նոր մարտահրավերներ:

2. **Համայնքների զարգացման ծրագրեր**.

Համայնքի զարգացման ծրագրերը կոնկրետ, գործող նախաձեռնություններ կամ ծրագրեր են, որոնք իրականացվում են որպես համայնքի զարգացման ավելի լայն ռազմավարության մաս: Այս ծրագրերը նախատեսված են որոշակի կարիքներ լուծելու կամ համայնքի ներսում որոշակի նպատակների հասնելու համար:

Ծրագրերը կենտրոնանում են շոշափելի, կարճաժամկետ և միջնաժամկետ արդյունքների վրա: Դրանք սովորաբար ավելի մանրամասն և գործառնական են՝ կապված զարգացման գործընթացի «ինչպես» մասի հետ:

**Ծրագրային Բաղադրիչներն են**․

Նախագծեր և գործողություններ. Ներառում է հատուկ նախագծեր, գործողություններ կամ միջամտություններ, որոնք ուղղված են որոշակի նպատակների իրականացմանը (օրինակ՝ բնակարանային նախագծեր, աշխատանքի վերապատրաստման ծրագրեր, առողջապահական նախաձեռնություններ):

Իրականացման պլան. նախանշում է ծրագրի իրականացման համար անհրաժեշտ քայլերը, ժամանակացույցը և ռեսուրսները:

Մոնիտորինգ և գնահատում. Ներառում է առաջընթացը մշտադիտարկելու, ազդեցությունը գնահատելու և անհրաժեշտության դեպքում ճշգրտումներ կատարելու մեխանիզմներ:

Թիրախային խմբեր. Հաճախ կենտրոնանում է համայնքի որոշակի հատվածների վրա (օրինակ՝ երիտասարդներ, կանայք, մարգինալացված խմբեր), որոնց համար նախատեսված է ծրագիրը:

Իրականացում: Ծրագրերն իրենց կառուցվածքով ավելի կոնկրետ են, քանի որ դրանք կապված են կոնկրետ նպատակների, ժամանակացույցի և արդյունքների հետ:

**Հիմնական տարբերություններն են՝**

Ռազմավարական պլան. Համընդհանուր շրջանակ, որը սահմանում է համայնքի զարգացման երկարաժամկետ նպատակներն ու ռազմավարությունները:

Ծրագրեր՝ կոնկրետ գործողություններ և նախագծեր, որոնք իրականացվում են ռազմավարական ծրագրով սահմանված նպատակներին հասնելու համար:

Ըստ էության, ռազմավարական պլանը սահմանում է համայնքի զարգացման տեսլականն ու ուղղությունը, մինչդեռ ծրագրերը այդ տեսլականը կյանքի կոչելու գործնական քայլերն են։

Ներկայում կազմվող համայնքների զարգացման հնգամյա ծրագրերը առավելապես կոնկրետ գործողություններ և նախագծեր են (առանց բավարար հիմնավորվածության և ճշգրիտ հաշվարկների), բայց պարունակում են նաև երկարաժամկետ ռազմավարությունների որոշ բաղկացուցիչներ, ինչպես օրինակ ՈՒԹՀՎ։

**Համայնքների զարգացման ռազմավարության և պլանավորման հիմնական բաղկացուցիչները**

Համայնքի զարգացման ռազմավարության և պլանավորման գործընթացի նախագծումը ներառում է համալիր կառուցվածքային մոտեցում՝ ուղղված համայնքի կարիքներին և ձգտումներին և բաղկացած է հետևյալ հիմնական փուլերից .

1․ **Համայնքի իրավիճակի նկարագրությունը**

Իրականացվում է համայնքի ներկայիս տնտեսական իրավիճակի, ուժեղ, թույլ կողմերի, հնարավորությունների և սպառնալիքների (վտանգների) համապարփակ գնահատում-ՈւԹՀՎ (SWOT վերլուծություն):

Համայնքներում ՈւԹՀՎ վերլուծության անցկացումը ներառում է ՈւԹՀՎ վերլուծության ընդհանուր մեթոդաբանության նման գործընթաց, բայց կենտրոնանալով տեղական ինքնակառավարման հատուկ ասպեկտների և գործառույթների վրա:

2․ **Տեսլական, նպատակի սահմանում և գործողությունների պլանավորում.**

Աշխատանք է տարվում համայնքի շահագրգիռ կողմերի հետ՝ համայնքի տնտեսության ապագայի հստակ տեսլական ստեղծելու համար:

Սահմանվում են կոնկրետ, չափելի, հասանելի, համապատասխան և ժամկետային (SMART) նպատակներ՝ ռազմավարությունը առաջնորդելու և իրագործելու, ինչպես նաև ռազմավարական ծրագրերի իրագործման նկատմամբ մոնիտորինգի և վերլուծության գործառույթներն իրականացնելու համար[[1]](#footnote-1)՝․

|  |  |
| --- | --- |
| Կոնկրետ | Ցուցանիշները պետք է հստակորեն սահմանվեն և կենտրոնանան կոնկրետ ոլորտների վրա: |
| Չափելի | Ցուցանիշները պետք է լինեն քանակական և ապահովեն առաջընթացը չափելու հստակ հենանիշեր |
| Հասանելի | Ցուցանիշները պետք է լինեն իրատեսական և հասանելի տվյալ համատեքստում |
| Համապատասխան | Ցուցանիշները պետք է համապատասխանեցվեն մշտադիտարկվող և գնահատվող միջամտության նպատակներին և խնդիրներին |
| Ժամկետային | Ցուցանիշները պետք է ունենան հստակ սահմանված ժամկետ ցանկալի արդյունքների հասնելու համար |

3․ **Ֆինանսավորում և ռեսուրսներ**

Բացահայտվում են ֆինանսավորման, դրամաշնորհների, վարկերի և խթանների հնարավոր աղբյուրները ռազմավարության իրականացմանը աջակցելու համար, ինչպես նաև համայնք-մասնավոր համագործակցությունը և ներդրումային հնարավորությունները:

4․ **Մոնիտորինգ և գնահատում.**

Շարունակաբար մշտադիտարկվում և գնահատվում է ՀՀԶԾ ազդեցությունը, օգտագործելով հիմնական կատարողականի ցուցանիշները (KPI):

Հետադարձ կապ է ապահովվում շահագրգիռ կողմերի և համայնքի անդամների հետ, գնահատելու համար նախաձեռնությունների արդյունավետությունը:

Միևնույն ժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ ՀՀԶԾ-ում հաշվի չեն առնվում կամ պասիվ են արտացոլվում այդ ծրագրի այնպիսի կարևոր բաղադրատարրեր, ինչպիսիք են`

1․ **Ակտիվների քարտեզագրում.**

Բացահայտվում և քարտեզագրվում են համայնքի առկա ակտիվները, ներառյալ մարդկային կապիտալը, բնական ռեսուրսները, ենթակառուցվածքները, կրթական հաստատությունները և մշակութային արժեքները:

2․ **Համայնքի ներգրավվածություն**

Ներգրավվում են համայնքին բաց և թափանցիկ քննարկումներում՝ հասկանալու նրանց առաջնահերթությունները և մտահոգությունները:

**3․ Շահագրգիռ կողմերի համագործակցություն.**

Կառուցվում են գործընկերություններ և համագործակցություններ տեղական ինքնակառավարման մարմինների, ձեռնարկությունների, շահույթ չհետապնդող կազմակերպությունների, կրթական հաստատությունների և այլ համապատասխան կազմակերպությունների հետ:

**6․ Շուկայի վերլուծություն.**

Վերլուծվում են շուկայի միտումները և արդյունաբերության կլաստերները, որոնք նպատակահարմար են համայնքի զարգացման համար:

Գնահատվում է մրցակցային լանդշաֆտը և բացահայտվում են պոտենցիալ խորշերը կամ հնարավորությունները:

**7․ Ռազմավարության ադապտիվություն**

Ցուցաբերում են ճկունություն և պատրաստակամություն հարմարեցնելու ռազմավարությունը, դրա վրա ազդող գործոնների և հանգամանքների փոփոխության դեպքում։

Սովորում են հաջողություններից և ձախողումներից՝ կատարելագործելու համար մոտեցումը:

**8․ Հաղորդակցություն և հաշվետվություն.**

Տեղեկացնում են համայնքին առաջընթացի և ձեռքբերումների մասին: Նշվում են հաջողությունները և պահպանվում է թափանցիկությունը ողջ գործընթացում:

**9․ Երկարաժամկետ կայունություն**

Մշակվում են ծրագրեր՝ ապահովելու տնտեսական զարգացման երկարաժամկետ կայունությունը, ներառյալ իրավահաջորդության պլանավորումը և համայնքում կարողությունների զարգացումը:

Համայնքի զարգացման ռազմավարության նախագծումը շարունակական և դինամիկ գործընթաց է, որը պահանջում է ակտիվ ներգրավվածություն, համագործակցություն և ճկունություն: Այն պետք է արտացոլի այն համայնքի եզակի առանձնահատկությունները և ձգտումները, որոնց ծառայում է` միաժամանակ խթանելով կայուն և ներառական տնտեսական աճը:

Համայնքների զարգացման ռազմավարության և պլանավորման արդյունավետությունն էապես կախված է ՈւԹՀՎ կազմման որակից, մասնավորապես ՈւԹՀՎ ուժեղ կողմերի և հնարավորությունների իրատեսական և ճշգրիտ գնահատականներից։ Դրա համար անհրաժեշտ է այդ գնահատականների ձևավորման ժամանակ ընդգրկել լավագույն փորձագետներին և համապատասխան ոլորտի մասնագետներին։ Դա հնարավոր է իրականացնել ակտիվորեն համագործակցելով մասնավոր ոլորտի , միջազգային ֆինանսական կազմակերպությունների, ինչպես նաև արտասահմանյան զարգացած երկրներում գտնվող քույր քաղաքների համապատասխան մասնագետների հետ։ Այսպես օրինակ, գյուղատնտեսական մասնագիտացում ունեցող համայնքների համար անհրաժեշտ է լրացուցիչ հիմնավորել թե գյուղատնտեսության հատկապես որ ճյուղի արտադրանքն է ավելի հեռանկարային տվյալ համայնքի համար (անասնապահություն, բուսաբուծություն և դրանց առանձին ուղղությունները), հաշվի առնելով նաև այդ արտադրանքի իրացման հնարավորությունները, օրինակ Եվրոմիության շուկայում։ Փորձագետները կառաջարկեն գուղատնտեսական ոլորտի մասնագիտացման օպտիմալ տարբերակը և դրա համար անհրաժեշտ ներդրումների ծավալը։ Այդ գործարար առաջարկները կներկայացվեն հնարավոր ներդրողներին։ Հետաքրքրված ներդրողները կարող են համագործակցել համայնքների հետ, որտեղ համայնքը կարող է համաֆինանսավորել ներդրումային ծրագրի մի մասը, ստանալով որոշ տոկոս ձեռնարկության կանոնադրական կապիտալում և ստեղծելով անհրաժեշտ նախադրյալներ համայնքի բնակիչներին լրացուցիչ աշխատատեղերով ապահովելու համար։ Այս գործընթացը կարող է որոշ չափով համաֆինանսավորվել նաև միջազգային դոնորների և ՀՀ կառավարության համապատասխան կազմակերպությունների կողմից։

Այսպիսի բարձրորակ գործարար առաջարկների և ծրագրերի առկայությունը կարող է որոշակիորեն բարձրացնել դրանց ֆինանսավորման հնարավորությունները, հաշվի առնելով վերջին տարիներին կապիտալի լրացուցիչ ներհոսքը Հայաստան, մասնավորապես որպես հետևանք ռուս-ուկրաինական հակամարտության։ Մյուս կողմից համայնքների մեծ մասում իրենց բնակիչների մի մասը տեղափոխվել է արտասահման (հիմնականում ՌԴ) և վերջին տասնամյակների ընթացքում որոշակի խնայողություններ է կուտակել, որոնց մի մասը կցանկանար ներդնել իր նախկին բնակավայրում։ Այդ ներդրումների համակողմանի աջակցությունը առաջին հերթին համայնքների կողմից մեծապես կխթանի գործարար ակտիվությունը ՀՀ համայնքներում։

Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ համայնքների ռազմավարական պլանավորման մեթոդները տարբերվում են՝ ելնելով երկրի կառավարման կառուցվածքից, մշակութային նորմերից և ապակենտրոնացման աստիճանից: Յուրաքանչյուր մոտեցում ունի իր ուժեղ և թույլ կողմերը՝ կախված համայնքի զարգացման համատեքստից և նպատակներից։ Ստորև ներկայացված է համայնքների ռազմավարական պլանավորման մեթոդների համեմատական ​​վերլուծություն երեք տարբեր երկրներում՝ Միացյալ Նահանգներում, Հնդկաստանում և Շվեդիայում:

**Միացյալ Նահանգներ**

**1**. **Ապակենտրոնացված մոտեցում**. Միացյալ Նահանգներում համայնքի ռազմավարական պլանավորումը հաճախ հետևում է ապակենտրոնացված մոդելին, որտեղ տեղական ինքնակառավարման մարմինները, ոչ առևտրային կազմակերպությունները և համայնքային խմբերը կենտրոնական դեր են խաղում պլանավորման գործընթացում: Համայնքները կարող են մշակել իրենց ծրագրերը՝ ելնելով իրենց յուրահատուկ կարիքներից և առաջնահերթություններից:

**2.** **Հանրային մասնակցություն**. հանրության մասնակցությունը մեծապես ընդգծված է ԱՄՆ համայնքների պլանավորման մեջ: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները և կազմակերպությունները կազմակերպում են հանրային հանդիպումներ, սեմինարներ և հարցումներ՝ համայնքի անդամների հետ ներգրավվելու և պլանավորման գործընթացում նրանց ներդրումը հավաքելու համար:

**3**. **Համապարփակ պլանավորում**. ԱՄՆ-ի շատ համայնքներ մշակում են համապարփակ ծրագրեր, որոնք ներառում են համայնքի զարգացման տարբեր ասպեկտներ, ներառյալ հողօգտագործումը, տրանսպորտը, բնակարանային պայմանները և տնտեսական զարգացումը: Այս ծրագրերը սովորաբար ունեն երկարաժամկետ հորիզոն, որը հաճախ տևում է 10-20 տարի:

**4**. **Գոտիավորում և հողօգտագործման պլանավորում**. Գոտիավորման կանոնակարգերը և հողօգտագործման պլանավորումը ԱՄՆ-ում համայնքային պլանավորման հիմնական բաղադրիչներն են: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները օգտագործում են գոտիավորման կոդերը՝ հողի զարգացումը ուղղորդելու և աճը կառավարելու համար:

**Հնդկաստան**

**1. Վերևից ներքև մոտեցում**. Հնդկաստանում համայնքների պլանավորումը հաճախ ավելի կենտրոնացված է, որտեղ տարբեր մակարդակների (տեղական, նահանգային և ազգային) պետական ​​մարմինները գերիշխող դեր են խաղում համայնքների ծրագրերի և քաղաքականության ձևավորման գործում: Տեղական համայնքները կարող են ունենալ սահմանափակ ինքնավարություն որոշումների կայացման հարցում:

**2. Հնգամյա պլաններ**. Հնդկաստանը հետևում է հնգամյա պլանավորման ցիկլին, որտեղ կառավարությունը սահմանում է ազգային և պետական ​​մակարդակի զարգացման նպատակներ: Ակնկալվում է, որ տեղական համայնքները կհամապատասխանեցնեն իրենց ծրագրերը այս ծրագրերում ուրվագծված ավելի լայն նպատակների հետ:

**3. Գյուղական և քաղաքային բաժանում**. Հնդկաստանի պլանավորման մեթոդները հաճախ տարբերվում են գյուղական և քաղաքային բնակավայրերի միջև: Գյուղական զարգացման պլանավորումը կարող է կենտրոնանալ գյուղատնտեսության, ենթակառուցվածքների և աղքատության հաղթահարման վրա, մինչդեռ քաղաքային պլանավորումը շեշտը դնում է ենթակառուցվածքների, բնակարանների և հանրային ծառայությունների վրա:

**4. Համայնքային կազմակերպություններ**. չնայած վերից վար մոտեցմանը, համայնքային կազմակերպությունները կարևոր դեր են խաղում զարգացման ծրագրերի իրականացման գործում, հատկապես գյուղական վայրերում:

**Շվեդիա**

**1.Համատեղ որոշումների կայացում**. Շվեդիան կարևորում է համայնքային պլանավորման համագործակցային և մասնակցային մոտեցումը: Տեղական իշխանությունները, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները և բնակիչները ակտիվորեն ներգրավվում են որոշումների կայացման գործընթացներում:

**2. Մունիցիպալ ինքնավարություն**. Շվեդիայի տեղական ինքնակառավարման մարմինները (քաղաքապետարանները) ունեն ինքնավարության բարձր աստիճան պլանավորման և որոշումների կայացման հարցում: Նրանք մշակում են համապարփակ ծրագրեր, որոնք ներառում են համայնքի զարգացման տարբեր ասպեկտներ, ներառյալ բնակարանային ոլորտը, կրթությունը և սոցիալական ծառայությունները:

**3. Երկարաժամկետ պլանավորում**. Շվեդիայի քաղաքապետարանները հաճախ ներգրավվում են երկարաժամկետ պլանավորման մեջ՝ կենտրոնանալով կայունության, կյանքի որակի և սոցիալական բարեկեցության վրա: Այս ծրագրերը երկարաձգվում են մի քանի տասնամյակներով և ուղղորդում են հողօգտագործման և ենթակառուցվածքների զարգացումը:

**4. Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն**. Շվեդական համայնքի պլանավորումը մեծ ուշադրություն է դարձնում թափանցիկության, հաշվետվողականության և տեղեկատվության հանրային հասանելիության վրա: Քաղաքացիներն իրավունք ունեն օգտվելու պլանավորման գործընթացներին առնչվող փաստաթղթերից:

ՀՀ համայնքներում դեռևս չեն մշակվում երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարական հայեցակարգեր և ծրագրեր։ Այդ ծրագրերի կազմումը առայժմ չի մտնում համայնքների պարտադիր լիազորությունների մեջ, հետևաբար բոլոր երկարաժամկետ և միջնաժամկետ ծրագրերը և զարգացման գերակայությունները արտացոլվում են ՀՀԶԾ-ներում։ Չնայած նրան, որ տնտեսական զարգացման ոչ բոլոր ծրագրերն են ներկայացվել ուսումնասիրվող համայնքների կողմից, բայց առկա ծրագրերի ուսումնասիրության հիման վրա կարելի է փաստել, որ ընդհանուր առմամբ միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրերը, ինչպես նաև համայնքների տարեկան բյուջեները և ՏԱՊ-րը համահունչ են ՀՀԶԾ-րին և ընդգրկում են հիմնական գերակա ծրագրերը միջնաժամկետ և կարճաժամկետ ժամանակահատվածում։ Թե միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրերը և թե ՏԱՊ-րը նույնպես կազմված են գործող մեթոդական ցուցումների համապատասխան (Մեթոդական ուղեցույց համայնքի ՏԱՊ մշակման․ 2017)։

Միաժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ կան նաև որոշ խնդրահարույց կետեր կապված ծրագրերի իրականացման հետ առնչվող ծախսերի հաշվարկման մեթոդաբանության հետ։ Այսպես, կապիտալ շինարարության նախահաշիվները հաշվարկվում են օգտագործելով գործող նորմատիվները, որոնք պարբերաբար չեն թարմացվում։ Շինարարական նյութերը և կառուցվածքները անընդհատ նորացվում են, որն ազդում է թե նյութական ծախսերի մակարդակի և թե շինարարության որակական ցուցանիշների վրա, որոնք իրենց հերթին նույնպես ազդում են նախահաշիվների մեծության վրա։ Համանման խնդիրներ կան նաև այլ ոլորտներում։ Հետևաբար անհրաժեշտ է միջազգային դոնորների տեխնիկական օժանդակությամբ վերլուծել համայնքային բյուջեների ծախսերի պլանավորման (հաշվարկման) գործող մեթոդաբանությունը և առաջարկել կատարելագործել այն, գործող շուկայական գները և նյութական ծախսերի նորմատիվները առավել ճշգրիտ և ամբողջական հաշվառելու նպատակով։ Դա անխուսափելիորեն կբարձրացնի համայնքային բյուջեի ծախսերի արդյունավետությունը։

Համայնքների զարգացման երկարաժամկետ ռազմավարությունների կազմումը բավական բարդ և բազմակողմանի գործընթաց է։ Այստեղ կարևոր է կանխատեսել և գնահատել ցանկացած ծրագրի ոչ միայն կարճաժամկետ այլև միջնաժամկետ և երկարաժամկետ համալիր ազդեցությունը համայնքի զարգացումը բնորոշող հիմնական ցուցանիշների վրա, այդ ծրագրերի այնպիսի օպտիմալ համադրությունը, որը կապահովի համայնքի համալիր զարգացման առավելագույն տեմպեր։ Այս համատեքստու հատկապես կարևորվում է միջհամայնքային համագործակցության, մասնավոր ոլորտի և միջազգային դոնորների հետ երկարաժամկետ համագործակցության ռազմավարական ծրագրերի առկայությունը։ Այս ծրագրերի կազմման մեթոդաբանության մշակումը նպատակահարմար է իրականացնել միջազգային մասնագիտացված կազմակերպությունների հետ ակտիվ համագործակցությամբ(ԵՄ, միջազգային ֆինանսական կազմակերպություններ)։

**Եզրակացություններ**

Ամփոփելով ՀՀ համայնքների գործունեության վերլուծությունը ռազմավարական պլանավորման ոլորտում հանգում ենք հետևյալ եզրակացությունների․՝

1․ Համայնքների միավորումից հետո համայնքապետարանի աշխատողների կարողությունները ռազմավարական պլանավորման և ֆինանսական կառավարման ոլորտերում նկատելիորեն աճեցին, պայմանավորված հետևյալ հիմնական հանգամանքներով

ա/ համայնքների միավորումից հետո համայնքների լավագույն մասնագետները համախմբվեցին արդեն միավորված համայնքների համայնքապետարաններում,

բ/ սկսեցին վերլուծել նախկին փոքր համայնքների, ներկա խոշորացված համայնքի մեջ մտնող բնակավայրերի սոցիալ-տնտեսական կարիքները և կազմել համապատասխան սուբվենցիոն ծրագրեր դրանք դասակարգելով ըստ առաջնահերթության, որը նպաստեց անձնակազմի տնտեսական վերլուծությունների և ծրագրերի կազմման կարողությունների բարձրացմանը,

գ / համայնքները սկսած 2023թ․ ձեռնամուխ եղան համայնքային միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի կազմմանը, որն իր հերթին նպաստեց համայնքապետարանների համապատասխան աշխատողների տնտեսական ծրագրերի պլանավորման կարողությունների բարձրացմանը,

2․ Համայնքապետարանի աշխատակազմի կարողությունների բարձրացման ծրագրեր հիմնականում չեն նախատեսվում համայնքների երկարաժամկետ, միաջնաժամկետ զարգացման ծրագրերում և չեն պլանավորվում համապատասխան ծախսեր համայնքային բյուջեում։

3․ Համայնքների համակողմանի զարգացման և այդ գործընթացի արդյունավետ կառավարման տեսակետից կարևորվում է (ինչպես արդեն նշվեց) համայնքի հեռանկարային զարգացման համալիր ծրագրի առկայությունը, դրա կապը միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի հետ (ՄԺԾԾ), որի հիման վրա էլ կազմվում են զարգացման կարճաժամկետ ծրագրերը – հաջորդ տարվա համայնքի բյուջեն և տարեկան աշխատանքային պլանը (ՏԱՊ)։ Միաժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ համայնքների մեծ մասում առկա չէ այդ փոխկապակցված ծրագրերի ամբողջությունը (երկարաժամկետ ռազմավարական ծրագրեր – ՄԺԾԾ – Համայնքային բյուջե - ՏԱՊ)։

4․ Հայաստանի համայնքներում դեռևս չեն կազմվում համայնքների զարգացման երկարաժամկետ ռազմավարություններ։

5․ Ինչպես և ռազմավարական զարգացման այլ ծրագրերում, այնպես էլ ՀՀԶԾ -ում դեռևս բացակայում է առանձին բաժին նվիրված ծրագրերի իրականացման հետ կապված ռիսկերի կանխատեսմանը և դրանց նվազեցմանն ուղղված միջոցառումների նկարագրությանը։

**Առաջարկություններ**

Հաշվի առնելով վերոնշյալ եզրակացությունները և ելնելով համայնքների առաջանցիկ ու արդյունավետ զարգացման գերակայությունից **առաջարկվում է** իրականացնել համայնքների ռազմավարական պլանավորումն և ընդգրկող հետևյալ միջոցառումները՝․

1. ՀՀԶԾ -ում ամբողջապես ներառել հետևյալ բաղադրատարրերը․

* Ակտիվների քարտեզագրում.
* Համայնքի ներգրավվածություն.
* Շահագրգիռ կողմերի համագործակցություն.
* Շուկայի վերլուծություն.
* Ռազմավարության ադապտիվությունը.
* Հաղորդակցություն և հաշվետվություն.
* Երկարաժամկետ կայունություն:

1. Ինչպես և ռազմավարական զարգացման այլ ծրագրերում , այնպես էլ ՀՀԶԾ -ում անհրաժեշտ է առանձին բաժին նվիրել ծրագրերի իրականացման հետ կապված ռիսկերի կանխատեսմանը և դրանց նվազեցմանն ուղղված միջոցառումների նկարագրությանը, որը հնարավորություն կտա ծրագրի իրականացման ժամանակ խուսափել որոշակի խոչընդոտներից և բարձրացնել նրա կատարողականը։ Ներկայում այդ բաժինները բացակայում են ՀՀԶԾ -ում։
2. Առաջարկվում է անցում կատարել համայնքների հնգամյա զարգացման ծրագրերից դեպի համայնքների երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարական ծրագրեր, իսկ 3-ից 5 տարվա զարգացման ոլորտային ծրագրերի մանրամասն նկարագրությունը ընդգրկել համապատասխան ՄԺԾԾ-ում։
3. Համայնքների ռազմավարական զարգացման ծրագրերի բովանդակությունը համապատասխանեցնել միջազգայնորեն ընդունված ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթերի կառուցվածքին և բովանդակությանը: Ապահովել համապատասխան մեթոդական հենքի առկայությունը, իրականացնել համապատասխան կարողությունների զարգացմանն ուղղված գործողություններ:
4. Ռազմավարական ծրագրերի նպատակների և արդյունքների ձեռքբերման մակարդակի չափման նպատակով համայնքներում ներդնել իրական մոնիտորինգի և գնահատման համապարփակ համակարգ, ապահովել մեթոդական հենքի առկայությունը և համապատասխան կարողությունների զարգացումը:

# **Հավելվածներ**

**Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ**

**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների իրավական հիմքերը[[2]](#footnote-2)**

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 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:

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 բարձրացումն է»:* 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 ընդունելու հենց «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի» դրույթները:

**Հավելված 2․ Կիրառված մեթոդաբանություն**

Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծությունը պահանջում էր տվյալների հավաքագրման, համայնքների ընտրության հստակ մեթոդական մոտեցումներ, որոնք կկիրառվեին տարբեր բնագավառների հաշվետվությունների մշակման ընթացքում:

Վարչատարածքային բարեփոխումների վերլուծությունը ենթադրում է առաջնային և երկրորդային տվյալների հավաքագրում և վերլուծություն: *Երկրորդային տվյալները* ներառում են մի շարք փաստաթղթեր` լիազոր մարմնի կողմից մշակված հաշվետվություններ, վերլուծություններ, տեղեկանքներ; միջազգային կազմակերպությունների ֆինանսական աջակցությամբ մշակված հաշվետվություններ, վերլուծություններ և ուսումնասիրություններ; գիտական կազմակերպությունների կողմից մշակված նյութեր; փորձագետների կողմից մշակված վերլուծություններ և նյութեր:

*Առաջնային տվյալների* հավաքագրման համար կիրառվեց երեք հիմնական գործիք` ա) փորձագիտական հարցումներ, բ) հարցաշարեր և գ) ֆոկուս խմբեր: Ընտրված համայնքներից մի շարք քանակական և որակական տվյալներ և տեղեկություններ հավաքագրվեցին հատուկ մշակված հարցաշարերի, տվյալների հավաքագրման գործիքների միջոցով: Որակական տվյալները հավաքագրվել են փորձագիտական հարցազրույցների միջոցով, որոնց ռեսպոնդենտներն էին`

* համայնքի ղեկավարներ,
* համայնքի ղեկավարի տեղակալներ,
* աշխատակազմի քարտուղարներ,
* ավագանու անդամներ,
* թիրախային ստորաբաժանումների ղեկավարներ:

Ֆոկուս խմբային քննարկումների միջոցով հավաքագրվեցին նույնպես որակական տվյալներ: Ֆոկուս խմբերի մասնակիցներն էին հիմնականում ավագանու անդամները, որոշ դեպքերում՝ ծառայություններ ստացողները:

Բացի դա, փորձագիտական հարցազրույցների միջոցով որակական տվյալներ հավաքագրվեցին նաև ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարությունից, վարչատարածքային բարեփոխումներին օժանդակություն տրամադրող միջազգային կազմակերպություններից, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներից:

Որդեգրած մեթոդական մոտեցումները կարելի պայմանականորեն բաժանել երկու հիմնական մասի` ***ա) համայնքների ընտրություն*** և ***բ) առաջնային որակական տվյալների հավաքագրում***:

Վերլուծության իրականացումը ենթադրում էր համայնքներից որակական տվյալների հավաքագրում, որոնք համադրելով երկրորդային տվյալների հետ, հնարավոր կլիներ վերլուծել վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները: Այս իմաստով կարևորագույն մեթոդական խնդիրներից էր համայնքների ճիշտ ընտրությունը, ընտրության հստակ չափանիշների սահմանումը և կիրառումը: Որպես հիմնական գաղափար կիրառվեց հետևյալ պնդումը` *վարչատարածքային բարեփոխումների վերլուծության իրականացման համար պետք է տվյալներ հավաքագրվեն վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում ձևավորված բոլոր* ***«տիպի»*** *համայնքներում*, և այդ նպատակով սահմանվեցին և կիրառվեցին համայնքները բնորոշող չափանիշներ: Կիրառվել են ստորև ներկայացված չափանիշները`

* համայնքի միավորման տարեթիվը,
* քանի անգամ է միավորվել համայնքը,
* ինչ մոդելով է միավորվել համայնքը (շրջանային, փնջային),
* համայնքի տեսակը ըստ բնակավայրերի տիպերի (քաղաքային և գյուղական բնակավայրեր ընդգրկող, միայն գյուղական բնակավայրեր ընդգրկող),
* համայնքի մեծությունը ըստ բնակավայրերի քանակի,
* համայնքի մեծությունը ըստ բնակչության,
* սահմանամերձ և ոչ սահմանամերձ համայնքներ,
* ազգային փոքրամասնություններ և այլն:

Այս չափանիշների կիրառման արդյունքում որակական տվյալների հավաքագրման համար ընտրվեց 27 համայնք, որոնք ներառում են բոլոր տիպի համայնքներ, որոնք ձևավորվել էին վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում: Ստորև բերված ամփոփ աղյուսակում ցուցադրված են ընտրված համայնքները ըստ համապատասխան չափանիշների:

**Ընտրված համայնքներ**



1. https://practicalmel.com/understanding-smart-indicators-in-monitoring-and-evaluation/ [↑](#footnote-ref-1)
2. «ՀՀ համայնքների ավագանու գործունեության, նիստերի կազմակերպման, մշտական հանձնաժողովների և խմբակցությունների աշխատանքների կազմակերպման բնագավառի արդի խնդիրների վերլուծություն», 2023թ., ֆինանսավորող SDC, իրականացնող GIZ: [↑](#footnote-ref-2)