

**Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բարեփոխումների վերլուծություն**

**ԱՄՓՈՓ ԱԿՆԱՐԿ**

**ԵՐԵՎԱՆ 2024**

# **Վարչատարածքային բարեփոխումների մարտահրավերները և ընթացքը**

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:

# **Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները, քաղված դասերը և ամփոփ եզրակացությունները**

Որպես ընդհանուր եզրակացություն կարելի է նշել, որ ***ըստ էության համայնքների միավորման մոդելը էական դեր չի խաղում համայնքի բնականոն զարգացման գործընթացներում***: Համայնքի հաջող զարգացման հիմնական գրավականներից են արհեստավարժ և նվիրված տեղական ինքնակառավարման մարմինները և համայնքային ծառայողները: Զարգացած մարդկային ռեսուրսներով ապահովված համայնքները ավելի լավ արդյունքներ են ցուցաբերում, իրականացնում են նորարար նախաձեռնություններ` ապահովելով իրենց համայնքի բնակիչների կյանքի որակի բարելավում: Մյուս կողմից, ավելի խոշոր համայնքները ավելի շահեկան դիրքում են համեմատած ավելի փոքր համայնքների (ավելի մեծ ֆինանսական ռեսուրսներ, ավելի մեծ հնարավորություններ):

* + 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: