

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԵՎ ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՀԵՌԱՆԿԱՐՆԵՐԸ

ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ ԵՎ ԴՐԱ ՏԵՂԱՅՆԱՑՄԱՆ
ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ

ԱԼԻՆԱ ԴՈՂՈՍՅԱՆ

ԵՐԵՎԱՆ
2017



ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ
ԵՎ ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ
ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՀԵՌԱՆԿԱՐՆԵՐԸ

*ՄԻԶԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ ԵՎ ԴՐԱ ՏԵՂԱՅՆԱՑՄԱՆ
ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ*

Ալինա Պողոսյան, պ.գ.թ. հետազոտող
ՀՀԳԱԱ հնագիտության և ազգագրության ինստիտուտ

ԵՐԵՎԱՆ

2017

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐԻ ՑԱՆԿ	3
ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	4
ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԴՐՈՒՅԹՆԵՐ	6
ԳԼՈՒԽ ԱՌԱՋԻՆ. ՏԻՄ-ԵՐԻ ԵՎ ՔԶԿ-ՆԵՐԻ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԵՎ ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼ ՀԱՐԹՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ	14
ԳԼՈՒԽ ԵՐԿՐՈՐԴ. ՏԻՄ-ԵՐԻ ԵՎ ՔԶԿ-ՆԵՐԻ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐԻ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄԸ ՈՐՊԵՍ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԴԱՇՏԻ ՍՏԵՂԾՈՒՄ	19
ԳԼՈՒԽ ԵՐՐՈՐԴ. ՏԻՄ-ԵՐԻ ԵՎ ՔԶԿ-ՆԵՐԻ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ ԿԻՐԱՌՈՒԹՅՈՒՆԸ	26
3.1. ՀՈԳԱԲԱՐՁՈՒԹՅՈՒՆ	27
3.2. ՄԻՋՆՈՐԴՈՒԹՅՈՒՆ	30
3.2.2 ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԽԹԱՆՈՒՄ ԵՎ ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐԹԱԿ-ՆԵՐԻ ԵՎ ՄԵԽԱՆԻՉՄՆԵՐԻ ՍՏԵՂԾՈՒՄ	32
3.2.3 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՓՈՐՁԻ ԿՈՒՏԱԿՄԱՆ ՈՒ ՓՈԽԱՆՑՄԱՆ ԿՈՈՐԴԻՆԱՑՈՒՄ	36
3.3 ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ՇԱՀԵՐԻ ԱՌԱՋԽԱՂԱՑՈՒՄ ԵՎ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆ	38
3.4 ՊԱՏՎԻՐԱԿՈՒՄ	39
ԱՌԱՋԱՐԿՆԵՐ	41
ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ	48

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐԻ ՑԱՆԿ

- ԵՀՀ Եվրասիա համագործակցության հիմնադրամ
- ԵՄ Եվրոպական Միություն
- ԹՀՀԿ Թրփանձեան հասարակական հետազոտությունների կենտրոն
- ՀՀ Հայաստանի Հանրապետություն
- ՀՌԿԿ Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոն
- ՀՖՄ Համայնքների Ֆինանսիստների Միավորում
- ՀՆԱ Համախառն ներքին արդյունք
- ՔՀ Քաղաքացիական հասարակություն
- ՔՀԿ Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություն
- ՀԿ Հասարակական կազմակերպություն
- ՏԻ Տեղական ինքնակառավարում
- ՏԻՄ-եր Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ
- ՏԿԶՆ Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարություն
- ՏՀԶԿ Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն
- ՏՀԶՎԿ Տեղեկատվական համակարգերի զարգացման և վերապատրաստման կենտրոն
- CE Council of Europe
- ECNL European Center for Not-for-Profit Law
- ICNL International Center for Not-for-Profit Law
- LGI Local Government Initiative
- UN United Nations

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Սույն հետազոտությունը նախաձեռնվել է 2016թ. սեպտեմբերին: Հետազոտության նպատակն է ուսումնասիրել տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-երի) և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների (ՔՀԿ-ների) համագործակցության միջազգային փորձը և դրա տեղայնացման հնարավորությունները Հայաստանում:

Ուսումնասիրության համար, որպես միջազգային փորձի թիրախ, ընտրվել են Հարավային և Արևելյան Եվրոպայի երկրները, քանի որ այնտեղ ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների կայացման նախադրյալներն ու անցած ուղին բավականաչափ նմանություններ ունեն հայաստանյան իրականության հետ:

Ուսումնասիրությունն իրագործվել է գրավոր աղբյուրների վերլուծության և փորձագիտական հարցումների միջոցով: Գրավոր աղբյուրների վերլուծության շրջանակներում ուսումնասիրվել են ՏԻ և ՔՀ ոլորտներին առնչվող վերլուծություններ, գրականություն, փաստաթղթեր, վիճակագրական և այլ նյութեր: Փորձագիտական հարցումներն իրականացվել են ՏԻ ոլորտի փորձագետներին և ՔՀԿ-ների ներկայացուցիչներին:

Վերլուծությունն սկսվում է ներածությամբ և դրան հաջորդող «Հիմնական դրույթներ» բաժնով (Executive Summary), որում հակիրճ ներկայացված են ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցության միջազգային փորձը, Հայաստանում ոլորտի հիմնախնդիրները և համագործակցության խթանման նախադրյալները, ինչպես նաև դրան ուղղված առաջարկները: Ուսումնասիրության բուն հատվածը բաղկացած է երեք գլուխներից և «Առաջարկներ» բաժնից: Առաջին գլուխը նվիրված է ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցության օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ հարթություններին: Երկրորդ գլուխը դիտարկում է ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների ռեսուրսների միավորման հեռանկարները: Երրորդ գլխում վերլուծվում են ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցության ուղղությունները: «Առաջարկներ» բաժնում ամփոփված են Հայաստանում ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցությանն ուղղված առաջարկները: Ուսումնասիրությունն ավարտվում է անգլերեն ամփոփմամբ:

Ուսումնասիրությունը նախաձեռնել է Եվրասիա համագործակցության հիմնադրամը (ԵՀՀ) «Հանրային մասնակցություն տեղական ինքնակառավարմանը» (ՀաՄաՏեղ) ծրագրի շրջանակներում: «ՀաՄաՏեղ» ծրագիրը ԱՄՆ ՄԶԳ (USAID) կողմից ֆինանսավորվող հնգամյա ծրագիր է, որի նպատակն է բարձրացնել հանրային մասնակցության աստիճանը ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գործընթացներում: Ծրագիրը քաղաքացիներին տրամադրում է տեղեկատվություն և հզորացնում քաղաքացիական հասարակությունը՝ արդյունավետ, հաշվետու և մասնակցային տեղական ինքնակառավարումը խթանելու նպատակով:

«ՀաՄաՏեղ» ծրագիրն իրականացվում է Համայնքների ֆինանսիստների միավորման (ՀՖՄ) առաջնորդությամբ՝ Տեղեկատվական համակարգերի զարգացման և վերապատրաստման կենտրոնի (ՏՀԶԿԿ), Երևանի մամուլի ակումբի (ԵՄԱ), Ժուռնալիստների «Ասպարեզ» ակումբի (ԺԱԱ), Եվրասիա համագործակցություն հիմնադրամի (ԵՀՀ) և Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոնի (ՀՌԿԿ) հետ համատեղ:

ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԴՐՈՒՅԹՆԵՐ

ՏԻ և ՔՀ ոլորտների բարեփոխումները և դրանց միավորների միջև համագործակցության հզորացումը զարգացող և զարգացած հասարակությունների բարեկեցության, համերաշխության, դեմոկրատական կառավարման կարևոր ցուցիչ են: ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների ձևավորման և զարգացման արդի գործընթացները, ինչպես Հայաստանում, այնպես էլ Հարավային և Արևելյան Եվրոպայի երկրներում, սկսվել են խորհրդային ժառանգության հիմքի վրա: Խորհրդային Միության խիստ ուղղահայաց և ավտորիտար կառավարման արմատացած փորձը խոչընդոտ էր ապակենտրոնացված և մասնակցային կառավարման ինստիտուտների զարգացման համար: Տեղական կառավարման մեխանիզմները, հենված լինելով գաղափարականացված և խիստ ձևայնացված բյուրոկրատիայի համակարգերի վրա, խոչընդոտում էին նախաձեռնողականությանը, ստեղծագործականությանը, արդյունավետ ու նպատակամետ կառավարմանը:

Մշակութային և քաղաքական գործոններից գատ՝ ՏԻ համակարգի զարգացման ազդեցիկ ելակետ էր նաև սովետական ժամանակաշրջանի տնտեսական ուրույն համակարգը: Տնտեսության համախորհրդային պլանային կառավարման հետևանքով տեղական տնտեսությունները ինքնուրույն չէին, քանի որ չունեին զանազանված տնտեսական գործունեություն, մասնավոր հատվածը բացակայում էր, իսկ պետական հատվածում չկար շուկայի բազմազանություն, տնտեսական գործունեության ազատություն: Ուստի, ԽՍՀՄ փլուզումից հետո խորհրդային և սոցիալիստական ճամբարի երկրներում համայնքները բախվեցին աղքատության մակարդակի և գործազրկության աճի, պետությունից ֆինանսական կախվածության, ինքնուրույնության կորստին ու այլ հիմնախնդիրների հետ:

Ահա այս պայմաններում Հարավային և Արևելյան Եվրոպայի երկրները և Հայաստանը սկսեցին ՏԻ համակարգի և ՔՀ-ն կայացման գործընթացները: Վերջիններիս վրա մեծ ազդեցություն ուներ ԵՄ երկրների փորձը: Ելնելով ԵՄ-ին անդամակցության ձգտումից՝ այդ երկրները սկսեցին ներգրավվել բարելավման մի շարք գործընթացների մեջ, որոնք իրագործվում էին ԵՄ երկրների տեսլականներով, ֆինանսավորմամբ և խորհրդատվությամբ:

Առաջնորդված և ուղղորդված լինելով ԵՄ երկրների փորձով՝ ՏԻ համակարգի, ՔՀ-ն ՏԻՄ-երի, դրանց միավորների և ՔՀԿ-ների միջև համագործակցության զարգացման գործընթացները եվրոպական նախկին սոցիալիստական ճամբարի երկրներում, այդ թվում՝ նաև Հայաստանում, ունեն նման ուղղվածություն: Իրագործվող ծրագրերը, իրենց բազմազանությամբ հանդերձ, ունեն համանման նպատակներ և ակնկալվող արդյունքներ:

ԵՄ ասոցացման գործընթացի շրջանակներում, Հարավային և Արևելյան Եվրոպայի երկրներում նախաձեռնվել են ՏԻ համակարգի, տեղական ինքնակառավարման բարեփոխման մի շարք ծրագրեր, որոնք ուղղված են եղել հիմնականում հետևյալ ոլորտներին. 1) վարչատարածքային բարեփոխումներ և համայնքների խոշորացում (օր.՝ Չեխիա, Էստոնիա), 2) զարգացում և տարածքային անհամաչափ զարգացման հաղթահարում (օր.՝ Մերձբալթյան երկրներ), 3) ապակենտրոնացված, մասնակցային և թափանցիկ կառավարման հզորացում (օր.՝ Հունգարիա, Լեհաստան, Ռումինիա, Չեխիա), 4) մասնակցային պլանավորման կարողությունների զարգացում, գործիքակազմի ձևավորում (օր.՝ Մերձբալթ, Ռումինիա,

Խորվաթիա), 5) հանրային ծառայությունների որակի բարձրացում (օր.՝ Մոլդովա) (LGI, 2003, UN-Habitat&LGI, 2010):

Հայաստանում ևս ՏԻ համակարգի բարեփոխումներն էականորեն պայմանավորված են ԵՄ կառույցների խթանմամբ և ֆինանսավորմամբ (ՀՖՄ 2016:14-15): Հայաստանը ներգրավված է ԵՄ Արևելյան գործընկերության տարածքային և տեղական իշխանությունների համաժողովում (CORLEAP): Մի շարք ՔՀԿ-ներ, շահագրգռված լինելով ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցությամբ, ներգրավված են այդ համագործակցության հզորացման առաքելությունն ունեցող այնպիսի միջազգային կառույցներում, ինչպիսիք են Քաղաքացիական հասարակության ֆորումը (Civil Society Forum), Տեղական ժողովրդավարության եվրոպական ընկերակցությունը (European Association for Local Democracy (ALDA), «Միվիկուս» քաղաքացիական մասնակցության համաշխարհային դաշինքը (CIVICUS), Տեղեկատվության ազատության պաշտպանների ցանցը (FOIANet) և այլն:

Հայաստանում ևս ՏԻ համակարգի բարեփոխման հիմնական ուղղություններն ընգրկում են համայնքների վարչատարածքային բարեփոխումներն ու խոշորացումը (մանրամասների համար տե՛ս ՀՖՄ 2016:16-21, ԹՀՀԿ 2013), ապակենտրոնացումը, ՏԻՄ-երի գործունեության թափանցիկությունը և հրապարակայնությունը, քաղաքացիների մասնակցության աճը, ՏԻՄ-երի ֆինանսական անկախության և ինքնուրույնության խթանումը, ՏԻՄ-երի մատուցած ծառայությունների որակի բարձրացման խթանումը, ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացումը և այլն¹:

Հայաստանում ՏԻՄ-երի գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությունը երաշխիքներ է տալիս ապակենտրոնացված կառավարման համար: Այնուհանդերձ, մի շարք գնահատականներ վկայում են կառավարման փաստացի կենտրոնացվածության և համայնքների՝ կենտրոնական իշխանություններից կախվածության մասին: Մա պայմանավորված է մի շարք քաղաքական, տնտեսական և մշակութային գործոններով:

Տնտեսական ամենաազդեցիկ գործոններից մեկը Հայաստանի անհամաչափ զարգացած լինելն է, որի արդյունքում տնտեսական միջոցների մեծ մասը կենտրոնացված է Երևանում (ՀՀ ՏԿԶՆ 2016ա): Համայնքների բյուջեների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ դրանց սեփական միջոցները խիստ սուղ են: Համայնքների եկամուտների մեծ մասը գոյանում է ՀՀ կառավարության կողմից հատկացվող գումարներից (ՀՖՄ 2016), ինչն արդեն էական խոչընդոտ է համայնքների անկախության համար: Հայաստանում համայնքների անբավարար անկախության և լիազորությունների կենտրոնացվածության մասին են վկայում նաև երկրի հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում համայնքների բյուջեների ծախսերի տեսակարար փոքր կշիռը: ՀՀ համայնքների բյուջեների հանրագումարի տեսակարար կշիռը ՀՀ 2015թ.-ի համախմբված բյուջեում ծախսերի գծով կազմել է 8.9%, ինչը գրեթե 4 անգամ զիջում է ԵՄ երկրների նույն միջին ցուցանիշին: Իսկ ՀՀ համայնքների բյուջեների

¹ ՀՀ 2015-2025թթ. Հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր, <http://www.gov.am/files/docs/1322.pdf>.

հանրագումարի տեսակարար կշիռը ՀՀ ՀՆԱ-ում կազմել է 2.57%, որը ԵՄ երկրների նույն միջին ցուցանիշի համեմատ 6.5 անգամ փոքր է (ՀՖՄ 2016:55-56):

Ինքնաֆինանսավորման հնարավորությունների և կարողությունների պակասը կառավարման ապակենտրոնացման միակ խոչընդոտը չէ: Այդ հարցում մեծ դեր են խաղում նաև համայնքների ղեկավարների կուսակցականացվածությունը (մանրամասների համար տե՛ս ՀՖՄ 2016:28-29) և սովետական ժառանգություն հանդիսացող ուղղահայաց հրահանգային կառավարման մշակույթը: Թեև ֆորմալ առումով ՏԻՄ-երը կարող են անհամաձայնություն հայտնել կառավարության որոշումներին, բայց գործնականում դա գրեթե տեղի չի ունենում (Hoffmann et al 2015:2): Նույնիսկ ՏԻՄ-երի լիազորությունների ապակենտրոնացմանը նպաստող միջոցառումները նախաձեռնվում են ոչ թե ՏԻՄ-երի կողմից, այլ հիմնականում խթանվում են միջազգային կառույցների և ՔՀ ինստիտուտների կողմից և հրահանգվում կառավարությունից (ՀՖՄ 2015:14-16):

Թեև վերջին տարիներին ՀՀ կառավարության կողմից ձեռնարկվում են ՏԻՄ-երի լիազորությունների ապակենտրոնացմանը նպաստող օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ (ՀՖՄ 2016:8-26), սակայն այդ գործընթացում ՏԻՄ-երի նախաձեռնողականության և մասնակցության պակասը նպաստում է ուղղահայաց հրահանգավորման մեխանիզմների վերարտադրությանը: Սա կասեցնում է նաև համայնքներում բարեփոխումների հանդեպ նախանձախնդրության, տեր լինելու դիրքորոշման (ownership) ձևավորումը և դրական հեռանկարների սպասումը:

ՏԻՄ-երի կրավորականության պատճառը շատ հաճախ ոչ միայն և ոչ այնքան տնտեսական կապիտալի սղությունն է, որքան՝ սոցիալական գործոնը: Հանրապետությունում զարգացումների հիմնական գործընթացներից դուրս մղված լինելը և Հայաստանի տարածքային անհամաչափ զարգացումը, հատկապես գյուղական համայնքներում, ձևավորել են անտեսվածության, իրենց նկատմամբ անտարբերության զգացում և թերահավատություն համայնքի զարգացման ծրագրերի հանդեպ: Համայնքների՝ սեփական կարողությունների հանդեպ հավատը (confidence), նախաձեռնությունների ու համագործակցության նկատմամբ վստահությունը (trust) կարևոր սոցիալական կապիտալ է, որի ձևավորումը անհրաժեշտ նախապայման է համայնքների զարգացման և ՔՀ-ան հետ համագործակցության համար:

Հանրային կառավարման ոլորտում անհրաժեշտ է խթանել ոչ միայն ՏԻՄ-երի նախաձեռնողականությունը, այլ նաև քաղաքացիների մասնակցությունը: Հայաստանում բավականին ցածր է քաղաքացիների ներգրավվածությունը հանրային կառավարման մեջ. ցածր է բնակչության մասնակցությունը ՏԻՄ-երի որոշումների կայացման գործընթացում, ինչպես նաև ներգրավվածությունը ՔՀԿ-ի գործունեության մեջ: Հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ Հայաստանում 2011թ. հարցման մասնակիցների միայն 7%-ն է ներգրավված եղել առնվազն մեկ ՀԿ-ում, ինչը էականորեն ցածր է թե՛ հետխորհրդային տարածքի միջինից (21.3%) և թե՛ համաշխարհային հարցման մասնակից 52 երկրների միջինից (34.4%) (Paturyan&Gevorgyan 2014:49-50):

Քաղաքացիների պասիվությունը պայմանավորված է մշակութային գործոններով և սոցիալապես անապահով լինելով: Սոցիալական ծանր պայմանները և աղքատության

բարձր մակարդակը մեծ խոչընդոտներ են քաղաքացիական էթիկայի և հանրային համերաշխության կամ համախմբման զարգացման համար: Բնակչության մեծ մասը չի կարողանում իր վրա վերցնել պատասխանատվությունների ավելի լայն շրջանակ, քան անձնական և ընտանեկան բարեկեցության խնդիրների լուծումը:

Այս առումով շատ մեծ է ՀԿ-ների դերը, որոնք Հայաստանում ՔՀ-ան ամենաերկար պատմությունն ունեցող և ամենագործուն օղակներն են: Դրանց նկատմամբ վստահությունը Հայաստանում, ինչպես նաև հետխորհրդային ողջ տարածքում, այնքան էլ մեծ չէ (Paturyan & Gevorgyan 2014:55-56): Հայաստանում ՔՀ-ներին ուղղված քննադատությունը բավականին բազմաշերտ է: Այն անդրադառնում է այնպիսի հանգամանքների, ինչպիսիք են դոնորներից կախվածությունը, այսպես կոչված՝ գրանտակերությունը և նրանց առաջնահերթությունների նկատմամբ կողմնորոշումը, իշխանության կողմից ուղղորդվածությունը, կամ, այսպես կոչված, գոնգո (GONGOs: governmentally organised NGOs) բնույթը, որոշ ՀԿ-ների հանդեպ իշխանական օղակների հովանավորչությունը, հանրության համար կարևոր պահերին անգործությունն ու պասիվությունը և այլն: Այնուամենայնիվ, ինչպես նշում են փորձագետները, հատկապես գյուղական համայնքներում կարելի է հանդիպել ՀԿ-ների, իսկ ավելի հաճախ դրանք ներկայացնող անհատների, ովքեր երկարամյա աշխատանքի արդյունքում շահել են համայնքի վստահությունը և հեղինակությունը:

Ինչպես ցույց է տալիս միջազգային փորձը՝, ՏԻՄ-երի և ՔՀ-ների համագործակցությունը, ջանքերի և ռեսուրսների միավորումը ազդեցիկ գործոն են հանրային կառավարման ոլորտի բարելավման, ժողովրդավարական կառավարման և ՔՀ զարգացման համար: ՏԻՄ-երի և ՔՀ-ների համագործակցությունը էականորեն կարող է նպաստել ապակենտրոնացված և թափանցիկ կառավարման հաջող փորձի ներդրմանը և կայացմանը, ՏԻՄ-երի նախաձեռնողականության, շահագրգռվածության, սեփական կարողությունների հանդեպ հավատի (confidence) և տեր լինելու գգացումի (ownership) աճին: ՏԻՄ-երի և ՔՀ-ների ռեսուրսների միավորումը կարևոր խթան կարող է հանդիսանալ ՏԻՄ-երի կարողությունների և հնարավորությունների հզորացման համար:

Միջազգային փորձի և Հայաստանում դրա տեղայնացման հնարավորությունների ուսումնասիրության հիման վրա դուրս են բերվել ՏԻՄ-երի և ՔՀ-ների համագործակցության և ռեսուրսների միավորման չորս ուղղություններ:

1) **Հոգաբարձություն**, որտեղ ՔՀ-ները ստանձնում են ոչ թե ուսուցչի դեր՝ կազմակերպելով ուսուցումներ, քննարկումներ և դասընթացներ, այլ հոգաբարձուի, ով ՏԻՄ-երի գործունեությանը նպաստում է գործին սատարելով (facilitation), ուղղորդելով և խորհրդատվությամբ (mentorship):

2) **Միջնորդություն**, որտեղ ՔՀ-ներն ստանձնում են ՏԻՄ-երի և ՔՀ տարբեր կառույցների ու անդամների միջև միջանկյալ կապող օղակի դեր և ապահովում են ա) կապ ՏԻՄ-երի, ՔՀ-ների ու համայնքի բնակիչների միջև, բ) հանրային մասնակցայնության խթանում, մասնակցության հարթակների ու մեխանիզմների ձևավորում, ինչպես նաև գ) տեղեկատվության, փորձի կուտակման ու փոխանցման կորդինացում կամ համակարգում:

3) **Համայնքի շահերի առաջխաղացում և պաշտպանություն**, որտեղ ՔՀԿ-ները կարող են ուղղորդել ակտիվ քաղաքացիական ռեսուրսն ի պաշտպանություն համայնքի շահերի: Այստեղ հատկապես կարևոր է տեղական ՀԿ-ների դերը, որոնք կարող են ուղղորդել (moderate) ՏԻՄ-երի, բնակչության և քաղաքացիական խմբերի համագործակցությունը:

4) **Պատվիրակում**, որտեղ ՏԻՄ-երը իրենց գործառույթների մի մասը պատվիրակում են համապատասխան ոլորտներում (կրթության, սոցիալական աջակցության, սպորտային, մշակութային և այլն) մասնագիտացած փորձառու և մրցունակ ՔՀԿ-ներին:

Այս ուղղություններից յուրաքանչյուրով Հայաստանում կա համագործակցության որոշ փորձ, որը, սակայն, շարունակական հզորացման կարիք ունի: Ստորև ներկայացվում են դրան ուղղված առաջարկները:

Առաջարկ 1. Ուղղված է ՔՀԿ-ներին և ՏԻՄ-երին: Համայնքների ռեսուրսների գնահատում և դրանց արդյունավետ ուղղորդում. համայնքներում առկա տարբեր ռեսուրսների (տարածքային, մարդկային, ֆինանսական, գույքային և այլն) հաշվառումը, բացահայտումը և դրանց արդյունավետ: Սա կարևոր է ոչ միայն նոր ռեսուրսների հայտնաբերման, այլ նաև դրանց ակտիվացման և արդյունավետ ներդրման առումով:

Առաջարկ 2. Ուղղված է ՏԻՄ-երին, ՔՀԿ-ներին և դոնոր կազմակերպություններին: Հանրային մասնակցության զարգացում, նոր հարթակների և մեխանիզմների ստեղծում. հանրային մասնակցության մակարդակի բարձրացմանը կնպաստի ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համատեղ ջանքերով հանրային մասնակցության առկա հարթակների և մեխանիզմների (ավագանու նիստեր, մշտական հանձնաժողովներ, խորհրդակցական մարմիններ, քաղաքացիական ակտիվ խմբերի ձևավորում և այլն) զարգացումը և նոր՝ արտահանստի-տուցիոնալ և վիրտուալ հարթակների ստեղծումը:

Առաջարկ 3. Ուղղված է ՔՀԿ-ներին, ակտիվիստական խմբերին և նախաձեռնություններին, ՏԻՄ-երին և հետազոտողներին: ՏԻՄ-երի, ակտիվիստական խմբերի ու նախաձեռնությունների, ՔՀԿ այլ օղակների միջև համագործակցության խթանում. հատկապես տեղական ՀԿ-ների դերը բավականին մեծ կարող է լինել ՏԻՄ-երի և ակտիվիստական տարբեր խմբերի միջև համագործակցության զարգացման գործում: ՏԻՄ-երի և ակտիվիստական խմբերի համագործակցության հզորացումը կարևոր նախադրյալ կարող է դառնալ համայնքի շահերի պաշտպանության և առաջխաղացման գործում:

Առաջարկ 4. Ուղղված է ՔՀԿ-ներին և դոնոր կազմակերպություններին: ՔՀԿ-ների կողմից, զարգացման ոլորտային ծրագրերից զատ, տարածքային ծրագրերի մշակում: ՔՀԿ-ները Հայաստանում, որպես կանոն, մշակում են իրենց ծրագրերը ոլորտային որոշակի ուղղվածությամբ (գյուղատնտեսություն, կրթություն և այլն): Համայնքների զարգացման, ինչպես նաև համագործակցությունների հզորացման տեսանկյունից՝ արդյունավետ կարող է լինել ոլորտային ծրագրերից զատ՝ միջհամայնքային համագործակցության զարգացման ծրագրերի մշակումը և իրականացումը:

Առաջարկ 5. Ուղղված է ՔՀԿ-ներին, ՏԻՄ-երին և դոնոր կազմակերպություններին: Համայնքների Համայնքների զարգացման ռազմավարությունների, ծրագրերի և բյուջեների մասնակցային մշակման ու իրականացման փորձի խթանում ՔՀԿ-ների կողմից. դրանք

հնարավորություն կտան վերհանել համայնքի հիմնական կարիքները, գնահատել առկա ռեսուրսները, ձևակերպել առաջնահերթությունները, զարգացման նպատակները, խնդիրները (objectives) և միջոցառումները: Մրա շուրջ ՔՀԿ-ների և ՏԻՄ-երի համագործակցությունը ՔՀԿ-ների ռեսուրսների նպատակային օգտագործումն արդյունավետ ներդրում կարող է լինել համայնքային զարգացման մեջ:

Առաջարկ 6. Ուղղված է ՔՀԿ-ներին, ՏԻՄ-երին, ակտիվիստական խմբերին և դոնոր կազմակերպություններին: ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների փորձի կապիտալացում. ՔՀԿ-ների փորձի կապիտալացումն ու դրա հիման վրա կարողությունների զարգացումը կարևոր են նոր փորձ ձևավորելու գործում: Դա կարող է իրականացվել գործողությունների և ծրագրերի պարբերական գնահատման միջոցով, քաղված դասերի և հաջողված պատմությունների (success stories) պատրաստման, դրանց արդյունավետ տարածման (ճիշտ ընտրելով պատմողին, լսարանը, պատմությունը, լեզուն) և փորձի վրա հիմնված ուղեցույցների մշակման միջոցով:

Առաջարկ 7. Ուղղված է ՏԻՄ-երին, ՔՀԿ-ներին և դոնոր կազմակերպություններին: ՏԻՄ-երի և համայնքի աշխատակազմի կարողությունների զարգացում. ՔՀԿ-ների ռեսուրսն արդյունավետ կերպով կարող է ներդրվել ՏԻՄ-երի այնպիսի կարողությունների զարգացման մեջ, ինչպիսիք են ռազմավարությունների և ծրագրերի մշակման ունակությունը, բյուջեի պլանավորման իրականացումը (հատկապես ծրագրային բյուջետավորումը) և կառավարումը, դրամական միջոցների հայթայթումը և համագործակցությունների ձևավորումը: Կարողությունների զարգացումը պետք է իրագործվի ոչ թե գլխավորապես ուսուցման, այլ գործողության՝ անելով սովորելու (learning-by-doing), ՔՀԿ-ների կողմից գործողության ուղղորդման և խորհրդատվության միջոցով:

Առաջարկ 8. Ուղղված է դոնոր կազմակերպություններին, ՔՀԿ-ներին և ՏԻՄ-երին: ՔՀԿ-ների կողմից համայնքային նախաձեռնությունների ֆինանսավորման փորձի շարունակում, որը, ինչպես ցույց է տալիս ուսումնասիրությունը, նպաստում է համայնքի նախաձեռնողականության և հանրային մասնակցության խթանմանը, զարգացման ծրագրերի հանդեպ տեր լինելու դիրքորոշմանը (ownership), համայնքում կարողությունների զարգացմանը, ակտիվ խմբերի ձևավորմանը, վստահության և հավատի առաջացմանը, ՏԻՄ-երի-ՔՀԿ-ների համագործակցության հզորացմանը:

Առաջարկ 9. Ուղղված է ՀՀ ԱԺ տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հարցերի մշտական հանձնաժողովին, ՀՀ ՏԿԶՆ-ին, ՔՀԿ-ներին, ՏԻՄ-երին: ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունները ՔՀԿ-ներին պատվիրակելու օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների ձևավորում. անհրաժեշտ են օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ (մասնավորապես, «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքում, ինչպես նաև ՏԻՄ-ՔՀ համագործակցության ինստիտուցիոնալ շրջանակի մշակում և ներկայացում տեղերում), որոնք հնարավորություն կտան ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող հանրային որոշ ծառայություններ պատվիրակել ՔՀԿ-ներին: Անհրաժեշտ է ձևավորել նաև ծառայությունների պատվիրակման մեխանիզմներ, որոնք ուղղված կլինեն ծառայությունների իրականացումը դարձնել ավելի արդյունավետ և թափանցիկ:

ԳԼՈՒԽ ԱՌԱՋԻՆ.

ՏԻՄ-ԵՐԻ ԵՎ ՔՀԿ-ՆԵՐԻ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ
ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԵՎ ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼ
ՀԱՐԹՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Գրականության մեջ առանձնացվում են ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցությունը խթանող մի քանի մոդելներ (ECNL & ICNL 2013)¹ 1) համագործակցության մասին քաղաքականության փաստաթղթերի մշակում և ընդունում, 2) հանրային մասնակցության մասին օրենքների և որոշումների ընդունում, 3) համագործակցության ինստիտուտների հիմնում (միություններ, բաժանմունքներ և այլն), 4) ՔՀԿ-ի ֆինանսավորման պետական հիմնադրամների ձևավորում (տե՛ս Ներդիր 1):

Ներդիր 1.

ՔՀԿ-ների և ՏԻՄ-երի միջև համագործակցության մոդելները

1. Համագործակցության մասին քաղաքականության փաստաթղթերի մշակում և ստորագրում: Համագործակցության մասին միակողմանի (պետության կողմից ստորագրված) կամ երկկողմանի փաստաթղթեր ունեն Հարավային և Արևելյան Եվրոպայի բոլոր երկրները: Որպես օրինակներ կարելի է նշել Բուլղարիայի կառավարության կողմից ընդունված ՔՀ-ի հետ համագործակցության 2013-2017թթ. ռազմավարությունը, Խորվաթիայի և Մոլդովայի կառավարությունների կողմից հաստատված ՔՀԿ-երի զարգացման ռազմավարությունները և այլն:

2. Հանրային մասնակցության մասին օրենքների և որոշումների ընդունում: Քաղաքացիների մասնակցությունը հանրային կառավարմանը ամրագրվում և կարգավորվում է իրավական ակտերի և այլ փաստաթղթերի միջոցով: Կան քաղաքացիների մասնակցությունը խթանելու միջգերատեսչական կազմակերպությունների փաստաթղթեր և մոդելներ: Դրանք ներառում են ստանդարտներ, սկզբունքներ և լավագույն փորձեր, որոնք հաշվի են առնվում ազգային մակարդակում ամրագրվող օրենսդրական ակտերի մեջ: Կան նաև իրավական ուժ չունեցող հուշագրեր և ուղեցույցներ:

3. Համագործակցության ինստիտուտների հիմնում: Համագործակցության ինստիտուտների հիմնումը ենթադրում է պետական մարմիններում առանձին գրասենյակների, բաժինների կամ ՔՀԿ-ների հետ կապ և համագործակցություն ապահովող պաշտոնների հիմնում: Նման կառույցներ են Սերբիայի կառավարությանը կից ՔՀ հետ համագործակցության գրասենյակը², Լեհաստանի Տնտեսության, աշխատանքի և սոցիալական քաղաքականության նախարարությանը կից գործող Հանրային շահի բաժինը³ և այլն:

4. ՔՀԿ-ների ֆինանսավորման պետական հիմնադրամների ձևավորում: Մի շարք երկրներում գործում է անուղղակի ֆինանսավորման՝ այսպես կոչված «տոկոսի մեխանիզմը», որի շնորհիվ քաղաքացիների և մասնավոր ընկերությունների եկամտահարկերի որոշակի տոկոսը ուղղվում է ՔՀԿ-ների գործունեությանը: Ուղղակի ֆինանսավորման պարագայում՝ ՔՀԿ-ներին հատկացումներ են արվում պետական հիմնադրամներից: Նման հիմնադրամներ գործում են Հունգարիայում, Խորվաթիայում, Ալբանիայում, Էստոնիայում: Դրանք, թեև ֆինանսավորվում են պետական բյուջեից, սակայն

² <http://civilnodrustvo.gov.rs/home/home.1.html>

³ <http://www.pozYTEK.gov.pl/About,the,Department,616.html>

սովորաբար ունենում են կառավարությունից անկախ գործող գործադիր տնօրեն, աշխատակազմ, ինչպես նաև ռազմավարական որոշումներ ընդունող մարմիններ՝ բաղկացած նաև ՔՀ-ի ներկայացուցիչներից:

Աղբյուրը՝ ECNL & ICNL 2013

Ինչպես Հարավային և Արևելյան Եվրոպայի մի շարք երկրներում, այնպես էլ Հայաստանում ձեռնարկվում են ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների միջև համագործակցությունը խթանելուն ուղղված որոշ քայլեր: Ստանձնված արտաքին պարտավորությունները՝ ԵՄ և ԵԽ տարբեր օղակների հանդեպ նպաստել են հատկապես օրենսդրական բարեփոխումներին և քաղաքականության փաստաթղթերի մշակմանը:

2002թ-ից Հայաստանի օրենսդրության մաս է կազմում Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան⁴, որը սահմանում է տեղական ինքնակառավարման սահմանադրական և իրավական հիմքերը, տեղական ինքնակառավարում հասկացությունը, իրավասությունների ոլորտը, ֆինանսական աղբյուրները, դրանց վերահսկման սկզբունքները, համագործակցություններ և միավորումներ ստեղծելու ոլորտները և այլն:

Հայաստանի՝ արտաքին պարտավորությունների տեսանկյունից կարևոր են հետևյալ փաստաթղթերը ևս. 1) Եվրոպական Խարտիայի լրացուցիչ արձանագրությունը⁵, 2) 2014թ. Ստրասբուրգում կայացած 26-րդ նստաշրջանին ներկայացված Հայաստանում Տեղական ժողովրդավարության մշտադիտարկման խորհրդի արձանագրությունը⁶, 3) նույն նստաշրջանին Հայաստանին ներկայացված առաջարկությունները⁷, 4) Եվրոպայի Խորհրդի՝ Հայաստանի համար իրականացվող 2015-2018թթ. գործողությունների ծրագիրը⁸, որի դրույթներից մեկը վերաբերում է տեղական ինքնակառավարմանը, 5) Եվրոպական հարևանության քաղաքականության և Արևելյան գործընկերության շրջանակներում ԵՄ առջև ստանձնած մի շարք պարտավորությունները արձանագրող փաստաթղթերը՝ մասնավորապես, «Արևելյան գործընկերության տարածքային և տեղական իշխանությունների համաժողովի (CORLEAP) գործողությունների 2016-2017թթ. պլանը»⁹, 6) «Բաց կառավարման գործընկերություն» նախաձեռնությունը, որի շրջանակում հանձն է առնվել գործողությունների 2016-2018թթ ծրագիրը, 7) Եվրոպայի խորհրդի և Հայաստանի Հանրապետության Կառավարության գործողությունների պլանը կապված տեղական

⁴ <http://www.parliament.am/library/bazmakoxm/94.pdf>

⁵ <http://www.parliament.am/library/bazmakoxm/104.pdf>

⁶ https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2170873&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true#P41_2998&direct=true

⁷ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2178141&direct=true>; <http://www.mes.am/files/docs/813.pdf>

⁸ Council of Europe Action Plan for Armenia 2015-2018 <https://rm.coe.int/1680471d82>

⁹ http://cor.europa.eu/en/activities/corleap/Documents/action_plan_en.pdf

ինքնակառավարման բարեփոխումների հետ, 2010¹⁰ (Հայաստանի արտաքին այլ պարտավորությունների մասին ավելի մանրամասն տե՛ս ՀՖՄ 2016:14-15, ՀՖՄ 2015:14-17):

Հայաստանի տեղական օրենսդրության մեջ նույնպես տեղական ինքնակառավարման ոլորտին անդրադարձը բավականին ընդգրկուն է՝ ներառյալ իրավական ակտերը, որոնք ապահովում են քաղաքացիների մասնակցությունը ՏԻ-ական և վերջինիս համագործակցությունը ՔՀԿ-ների հետ: Անդրադարձներ կարելի է գտնել հետևյալ օրենսդրական փաստաթղթերում և իրավական ակտերում՝ 1) ՀՀ Սահմանադրություն, 2) Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենք, 3) Տեղական տուրքերի և վճարների մասին օրենք, 4) Ֆինանսական համահարթեցման մասին օրենք, 5) Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին օրենք, 6) ՀՀ կառավարության կառուցվածքի մասին օրենք (մանրամասն տե՛ս ՀՖՄ 2016:8-13, ՀՖՄ 2015:14-17) 7) Տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության կարգը, 8) Համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական մարմինների ձևավորման և գործունեության կարգը, 9) Համայնքում հանրային բաց լսումների և/ կամ քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգը, 9) Բազմաբնակավայր համայնքի բնակավայրի վարչական ներկայացուցչի ներկայացման և համաձայնեցման կարգը:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման ոլորտի բարեփոխումների տեսանկյունից կարևոր փաստաթուղթ է նաև ՀՀ 2015-2025թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիրը: Ծրագրում՝ գերակա խնդիրների շարքում, կարևորվում է իշխանության ապակենտրոնացումը, ՏԻՄ-երի գործունեության թափանցիկությունը, քաղաքացիների մասնակցության խթանումը, համայնքների ֆինանսական անկախության և ինքնուրույնության խթանումը, լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների համապատասխանությունը, ՏԻՄ-երի մատուցած ծառայությունների որակի բարձրացման խթանումը, ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացումը և այլ կարևոր խնդիրներ¹¹:

Վերջին տարիներին ոլորտում ձեռնարկված թերևս ամենամասշտաբային կառուցվածքային բարեփոխումը վերաբերում է համայնքների խոշորացմանը, որը ձևակերպված է Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգում¹²: Այդ ուղղությամբ կատարվել են մի շարք հետազոտություններ, մշակվել են առաջարկներ, ընտրված համայնքներում կազմակերպվել են հանրաքվեներ, մեկնարկել է պիլոտային ծրագիր (մանրամասների համար տե՛ս ՀՖՄ 2016:16-21, ԹՀՀԿ, 2013):

Փորձագիտական կարծիքի համաձայն՝ Հայաստանում, ի տարբերություն Հարավային և Արևելյան Եվրոպայի որոշ երկրների, ՏԻՄ-երի գործունեությունը և դրանում հանրային մասնակցությունը նույնիսկ գործընթացային (պրոցեդուրաների) մակարդակում բավականին ձևակերպված և կանոնակարգված է կենտրոնական կառավարման մարմինների կողմից: Մինչդեռ, օրինակ Էստոնիայում օրենքով սահմանված են հիմնական «խաղի

¹⁰ <http://www.mtad.am/files/docs/190.pdf>

¹¹ <http://www.gov.am/files/docs/1322.pdf>

¹² http://mtad.amu_files/file/Haycakarg.pdf

կանոնները», իսկ ՔՀԿ-ների հետ համագործակցության կարգավորումը թողնված է գործընկերներին, ովքեր ավելի ազատ և նախաձեռնող են համագործակցության սեփական կանոնները որոշելու հարցում: Գործընկերային պայմանավորվածությունները մի կողմից ավելի մեծ ճկունության և, հետևաբար, իրողություններին ավելի համապատասխան արձագանքելու հնարավորություն են տալիս, մյուս կողմից, նպաստում են որոշումների և գործողությունների հանդեպ սեփականատիրական զգացումի (ownership) և պատասխանատվության մեծացմանը: Արդյունքում նվազում է գրված և չգրված օրենքների միջև անջրպետի առաջացման հնարավորությունը: Մինչդեռ Հայաստանում այս անջրպետը հանդիսանում է լրջագույն խնդիր: ՀաՄաՏեղ ծրագրի շրջանակներում իրականացված կազմակերպագործունեական սեմինարի մասնակիցների եզրահանգմամբ կառավարման մակարդակում պաշտոնապես ձևակերպված կարգավորումները հաճախ չեն գործում՝ իրենց տեղը զիջելով չգրված կարգավորումներին: Արդյունքում ձևավորվում է երկու գուգահեռ համակարգ, որոնցից մեկում տեղի է ունենում իրական կյանքի կանոնակարգումը չգրված օրենքներով, իսկ մյուսում՝ կառավարման գործընթացը ծնում է նպատակներ և դրանց իրականացման մեխանիզմներ, որոնք հաճախ որևէ կապ չունեն կառավարման ի սկզբանե սահմանված նպատակների հետ: Արդյունքում կառավարման սկզբունքային նպատակը՝ լայն իմաստով հասարակության և անձի բարգավաճմանն ուղղված գործողությունների իրականացումը, անցնում է ետին պլան՝ իր տեղը զիջելով կառավարման համակարգի կայունության ապահովման նպատակին:

Այսպիսով, չնայած խնդրի ուղղությամբ տարվող աշխատանքներին, հանրային կառավարման մասնակցայնության խթանումը, ՏԻՄ-երի գործունեության թափանցիկության ապահովումը և կառավարման ապակենտրոնացումը շարունակում են մնալ ոլորտի զարգացման կարևոր նպատակներ:

ԳԼՈՒԽ ԵՐԿՐՈՐԴ.

ՏԻՄ-ԵՐԻ ԵՎ ՔՀԿ-ՆԵՐԻ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐԻ ՄԻԱՎՈՐՈՒՄԸ
ՈՐՊԵՍ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԴԱՇՏԻ ՍՏԵՂԾՈՒՄ

ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցության կարևոր դաշտ է ռեսուրսների միավորումը, որը, ինչպես ցույց են տալիս միջազգային և հայաստանյան փորձը, էականորեն բարձրացնում է այդ կառույցների գործունեության արդյունավետությունը: ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների ռեսուրսների գնահատումը բացահայտում է մի շարք ուղղություններ, որոնցով ռեսուրսների միավորումը կարող է հատկապես արդյունավետ լինել (տե՛ս Գծապատկեր:

Գծապատկեր 1. ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների ռեսուրսները



Ինչպես ցույց է տրված Գծապատկեր 1-ում, ՏԻՄ-երը տիրապետում են այնպիսի կարևոր ռեսուրսների, ինչպիսիք են համայնքի համախմբման լծակները, կայուն ու ճանաչելի ինստիտուցիոնալ կառույցը, ինստիտուցիոնալ որոշումների կայացման, կառավարության հետ կապ ապահովելու կարողությունը և իրավական ակտերի ընդունման և ապահովման ռեսուրսը, քաղաքաշինական, տրանսպորտի, գյուղատնտեսական և մի շարք այլ

ուղորդների փորձագետները, տարածքային և այլ նյութական ռեսուրսները: Այս ռեսուրսները կարող են հզորանալ, եթե դրանք միավորվեն ՔՀԿ-ների՝ հատկապես դրամական միջոցների հայթայթման, ծրագրերի պլանավորման և կառավարման կարողությունների հետ:

ՔՀԿ-ների և ՏԻՄ-երի ռեսուրսների միավորման և համագործակցության զարգացման անհրաժեշտ նախապայման է համատեղ տեսլականի ձևակերպումը, որը հնարավորություն կտա վերագնահատել առկա ռեսուրսները, ձևակերպել նոր ռեսուրսների հայթայթման նպատակները և մեխանիզմները: Մասնակցային կառավարման վրա հիմնված տեսլականի ձևավորման գործում կարևոր է հատկապես ՔՀԿ-ների՝ նախաձեռնողի և առաջատարի դերը: ՔՀԿ-ներից այս ակնկալիքը պայմանավորված է նրանց՝ պլանավորման և կառավարման, հանրության հետ ներառական համագործակցության փորձառությամբ, ինչպես նաև բյուրոկրատական համակարգից դուրս հայացք ունենալու և ինստիտուցիոնալ օրակարգ նոր խնդիրներ բերելու կարողությամբ:

Տեղական ինքնակառավարման ուղրտի բարեփոխումներին նվիրված քննարկման մասնակիցներն արդարացիորեն նշում են, որ ՏԻՄ-երում առկա ռեսուրսները, այդ թվում նաև համայնքից ձեռք բերվածները, հաճախ հավելյալ արդյունք չեն ստեղծում, քանի որ վատնվում են միայն առկա կառավարման համակարգի պահպանման և ոչ թե իր առջև դրված նպատակների իրագործման վրա: «Ժողովուրդը վերևում գտնվող կառավարման համակարգին տրամադրում է մաքուր ռեսուրս, իսկ ետ է ստանում զգալիորեն նվազած ռեսուրս: ...Ռեսուրսը վերադառնում է պակաս քանակով, քանի որ կառավարման ընթացքում վատնվում է կառավարման հրահանգային մեքենան աշխատացնելու վրա» (ՀամաՏեղ և այլք 2015:26):

Հանրային կառավարման համակարգից դուրս գտնվող դաշտից եկած ազդակները կարող են խթանել ներքին վարչարարության և դրա շուրջ կառուցված կարծր համակարգի բարեփոխումները: Այս առումով կարևոր է ՔՀԿ-ների հետ համագործակցությունը, որը ավելի մասնակցային և ճկուն կառավարման հեռանկար կարող է ստեղծել: ՔՀԿ-ների և հանրության համար ՏԻՄ-երի համակարգի բացումը ոչ միայն նոր ռեսուրսների ներգրավման հնարավորություն է տալիս, այլ նաև կարևոր խթան կարող է հանդիսանալ ՏԻՄ-երի ունեցած ռեսուրսների ակտիվացման և արդյունավետ օգտագործման համար:

ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների ռեսուրսների միավորման ձևաչափերը կարող են բավականին բազմաշերտ լինել. առկա ռեսուրսների վերհանումից և համատեղ օգտագործումից սկսած մինչև նոր որակի ռեսուրս ստեղծելը (համագործակցությունն ինքը կարող է դառնալ ռեսուրս):

Հայաստանում ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների ռեսուրսների համատեղ օգտագործման հետաքրքիր և գործուն փորձ կարող է լինել Սլովենիայի Նովո Մեստո քաղաքի ՏԻՄ-երի և ՀԿ-ների համագործակցության օրինակը, որտեղ քաղաքի իշխանությունները հանդես են եկել որպես ՔՀԿ-ների գործունեության համար տարածքներ տրամադրող (տե՛ս Ներդիր 2.):

Ներդիր 2.

Նովո Մեստո, ՍԼՈՎԵՆԻԱ

Քաղաքացիական հասարակության զարգացում

«Քաղաքացիական հասարակությունների զարգացում» ծրագրի շրջանակում հասարակական շենքերի պաշտպանությամբ մտահոգ մի շարք քաղաքացիներ և սոցիալական ձեռնարկատիրության ոլորտում գործողությունների պլանավորմամբ զբաղվող մի խումբ ՀԿ-ներ միավորվեցին՝ լուծելու ՀԿ-ներին հատկացվող տարածքի բացակայության խնդիրը:

Ծրագրի նախաձեռնողները հետամուտ եղան, որ Նովո Մեստոյի քաղաքապետարանը կազմի համայնքի կամ պետության սեփականություն հանդիսացող և չշահագործվող տարածքների ցանկ (շենքեր և հողեր) և հանրայնացնի այն: ՀԿ-ները կարող էին այս տարածքներն օգտագործել որպես հավաքատեղիներ ՀԿ-ների անդամների, ինչպես նաև հանրային ցանկացած միջոցառման համար: Չօգտագործվող տարածքների շահագործումն ապահովելով՝ Նովո Մեստոյի քաղաքապետարանը մեծ քայլ է անում ՀԿ-ների սեկտորի զարգացման ուղղությամբ՝ առանց մեծ ծախսերի բարենպաստ միջավայր ստեղծելու միջոցով: Մյուս կողմից, շահագործվում են Նովո Մեստոյի կենտրոնի լքված տարածքները՝ նպաստելով դրանց գոյատևմանը և քաղաքին հաղորդելով լրացուցիչ հմայք:

Աղբյուրը՝ Վալմորբիդա և Ալեքսանդրյան, 2015

Սլովենիայի՝ վերը նշված օրինակը կարող է գործուն լինել հատկապես Վանաձոր, Գյումրի, Սևան, Հրազդան, Աբովյան, Չարենցավան և այլ քաղաքներում, որտեղ համայնքների տնօրինման տակ կան ԽՍՀՄ փլուզումից հետո լքված արդյունաբերական շինություններ և տարածքներ: Դրանք կարող են հարմար վայրեր դառնալ արտիստական խմբերի նախաձեռնությունների, երիտասարդական և քաղաքային միջոցառումների, իսկ որոշ դեպքերում նաև ՀԿ-ների գործունեության համար: Նման տարածքների շահագործումը ոչ միայն աջակցություն կլինի ՔՀԿ-ների գործունեությանը, այլ նաև կնպաստի քաղաքային տարածքների բարելավմանը, կենսունակացմանը, ինչպես նաև սոցիալական, մշակութային տարածքների ընդլայնմանը:

Միջազգային փորձն առաջարկում է շատ օրինակներ, որտեղ համայնքը նյութական միջոցներ է տրամադրում ՔՀԿ-ներին՝ համայնքին ծառայություններ մատուցելու կամ զարգացման ծրագրեր իրագործելու համար: Օրինակ՝ Էստոնիայի որոշ քաղաքներ իրենց համայնքային բյուջեներում դրամաշնորհներ են նախատեսում ՔՀԿ-ների համար (տե՛ս Ներդիր 3.):

Ներդիր 3.

Տարտու, ԷՍՏՈՆԻԱ

Բյուջեի մասնակցային պլանավորում

Բյուջեի մասնակցային պլանավորման մոդելն իրենից ներկայացնում է քաղաքացիների ներգրավում հանրային բյուջետային միջոցների օգտագործման գործընթացին: Այս մոդելն Էստոնիայում ներկայացվել է 2011-ին: Արդեն այն ժամանակ Տարտուսում ուներ դրա կիրառման համար անհրաժեշտ քաղաքական հիմքերը, ուստի 2013-ին քաղաքը դարձավ առաջինը, որ կիրառեց Բյուջեի մասնակցային պլանավորման մոդելը: 2016-ի դրությամբ, այն կիրառվում է արդեն Էստոնիայի 14 քաղաքային համայնքներում:

Բյուջեի մասնակցային պլանավորման գործընթացը Տարտուում իրականացվում է հետևյալ փուլերով՝ նախ, տեղական իշխանության մարմինները որոշում են տեղական բյուջեից, այսպես կոչված, մասնակցային բյուջեին հատկացվելիք գումարի չափը, այնուհետև՝ քաղաքացիներից հավաքագրվում են գաղափարներ՝ տվյալ գումարը ծախսելու հնարավոր ուղղությունները որոշելու համար: Այդ գաղափարները վերլուծվում են (մեկ կամ մի քանի փուլով՝ կախված ՏԻՄ-երից), ինչից հետո քաղաքացիները քվեարկում են՝ արդեն ընտրված գաղափարների օգտին (գաղափարների ներկայացումը և քվեարկությունն իրականացվում է էլեկտրոնային գործիքների միջոցով (e-tools): Արդյունքում ՏԻՄ-երը կյանքի են կոչում ընտրված գաղափարը: Վերլուծության գործընթացը կարող է իրականանալ մի քանի փուլով՝ իրագործելիության չափանիշների նախնական վերլուծություն, բաց քննարկումներ ֆորումներում և գաղափարի վերլուծություն՝ տարբեր շահագրգիռ կողմերի մասնակցությամբ:

Աղբյուր՝ փորձագետներ Միքայել Հովհաննիսյան (ԵՀՀ), Աբրահամ Արտաշեսյան (ՀՖՄ)

Հայաստանում նույնպես ունենք նման փորձ: Տարիներ առաջ Վանաձորի քաղաքապետարանը դրամաշնորհներ է հատկացրել տեղի ՀԿ-ներին՝ համայնքում որոշակի ծրագրեր իրականացնելու համար: Այնուամենայնիվ, ՀՀ համայնքային բյուջեների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ համայնքները չեն տիրապետում բավականաչափ դրամական միջոցների՝ ՔՀԿ-ների գործունեությունը կայուն կերպով ֆինանսավորելու համար: Փոխարենը, ՀԿ-ները հնարավորություն ունեն համայնքների զարգացման համար միջազգային դոնորներից դրամաշնորհներ ձեռք բերել: Ուստի այստեղ ավելի կենսունակ կարող են լինել ՔՀԿ-ների՝ դրամական միջոցներ հայթայթելու և ռեսուրսների կառավարման կարողությունների ներդրումը ՏԻՄ-երի նախաձեռնություններում:

Այս առումով Հայաստանի համար բավականին կենսունակ կարող է լինել Լատվիայի և Չեխիայի մի շարք համայնքներում կիրառվող համայնքային հիմնադրամների փորձը (տե՛ս Ներդիր 4.):

Ներդիր 4.

ԼԱՏՎԻԱ ԵՎ ՉԵԽԻԱ

Համայնքային հիմնադրամներ

Լատվիայի և Չեխիայի որոշ համայնքներ ունեն համայնքային հիմնադրամներ: ՀԿ-ների և ՏԻՄ-երի ներկայացուցիչների նախաձեռնությամբ՝ յուրաքանչյուր տարի իրականացվում են դրամահավաքներ՝ համայնքի բնակիչների, տեղական գործարարների և այլ բարերարների շրջանում: Համայնքային մասնակցային քննարկումների արդյունքում որոշվում են նաև համայնքի ընտանիքների առաջնահերթ խնդիրները (օր.՝ որևէ ուսանողի ուսման վարձ, ընտանիքի հիվանդ անդամի առողջական խնդիր և այլն): Դրամահավաքից հետո դրամական միջոցներն ուղղվում են (շահառու) ընտանիքներին: Թե՛ կարիքների բացահայտման, թե՛ դրամահավաքի, և թե՛ դրամական միջոցների տրամադրման գործընթացը կատարվում է խիստ թափանցիկ և մասնակցային:

Աղբյուրը՝ փորձագետ Գայանե Մկրտչյան (ԵՀՀ)

Հաշվի առնելով Հայաստանի համայնքներում փոխօգնության արժևորումը և ավանդույթը, ինչպես նաև արտագնա աշխատանքի մեկնելը և արտերկրում բնակվող հայերի՝ համագյուղացիներին աջակցելու պատրաստակամությունը՝ Հայաստանի մի շարք համայնքներում կարելի է արդյունավետորեն կիրառել համայնքային հիմնադրամների պրակտիկան: Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ այսօր էլ մի շարք համայնքների՝ արտերկրում բնակվող համագյուղացիները դրամական միջոցներ են ուղարկում այդ համայնք: Սակայն գումարները հիմնականում ծախսվում են ոչ թե գյուղի և գյուղացիների առաջնային կարիքների և գյուղի զարգացման վրա, այլ ներդրվում են եկեղեցաշինության, գերեզմանատների նորոգման մեջ կամ վերածվում են այլ սիմվոլիկ կապիտալի: Հաճախ նման ծախսերի համար հիմնավորում է ծառայում այն, որ եկեղեցաշինությունը և նման սիմվոլիկ միջոցառումներն իբր միավորում են համագյուղացիներին և բոլորի կարիքներին նույն կերպ են արձագանքում (Պողոսյան և այլք, 2014:32-41): Սա ցույց է տալիս, որ գյուղում կա այն մոտեցումը, որ ծախսերը պետք է ելնեն համայնքի կամքից, սակայն բացակայում են համայնքային կամարտահայտման, համայնքային քննարկման և որոշումներ ընդունելու մեխանիզմները, ինչպես նաև մասնակցային ծրագրեր առաջ քաշելու փորձը: Այս առումով շատ կարևոր է ՀԿ-ների աջակցությունը՝ արտերկրից հայթայթված գումարների արդյունավետ ներդրման, ռազմավարությունների և ծրագրերի մշակման և իրագործման հարցում:

ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների ռեսուրսների միավորման կարևոր ուղղություն կարող է դառնալ նաև ՏԻՄ-երի՝ ինստիտուցիոնալ կայունության և ճանաչելիության ռեսուրսի և ՔՀԿ-ների՝ ֆինանսական միջոցներ հայթայթելու կարողությունների, ծառայություններ մատուցելու ճկուն մեխանիզմների, կարիքների գնահատման փորձառությունը և այլն: ՏԻՄ-երի՝ որպես

կայուն և ճանաչելի կառույցի, հետ ֆՀԿ-ների համագործակցությունը էականորեն կարող է նպաստել ֆՀԿ-ների գործունեության կայունությանն ու շարունակականությանը (sustainability):

Այս ռեսուրսների միատեղումը կարող է էականորեն բարձրացնել նաև ՏԻՄ-երի մատուցած հանրային ծառայությունների որակը: Մի կողմից, ՏԻՄ-երում ձևավորված է ծառայությունների մատուցման, այսպես կոչված, առօրեականությունը, որն ինստիտուցիոնալ կայունության, կայուն ընթացակարգերի և մեխանիզմների համակարգի արդյունք է: Մյուս կողմից, խոսելով այս ռեսուրսի մասին՝ փորձագետներից մեկը նշում է, որ ՏԻՄ-երում այն ներկայումս դրսևորվում է որպես անճկուն բյուրոկրատական մեխանիզմ: Այնուամենայնիվ, սա կարող է նաև ծառայել, որպես ինստիտուցիոնալ կայունություն և ճանաչելիություն, եթե ՏԻՄ-երն ավելի բաց լինեն արտաքին սոցիալական և մշակութային իրողությունների փոփոխության հանդեպ, և կարողանան մշտապես արդիականացնել իրենց աշխատանքային ամենօրյան՝ համահունչ լինելով հանրային կյանքին: Արտաքին իրողությունները արագ գնահատելուն և ճկուն արձագանքելու մեխանիզմների զարգացմանը էականորեն կարող է նպաստել համագործակցությունը ֆՀԿ-ների հետ:

Այսպիսով, միջազգային փորձն առաջարկում է ՏԻՄ-երի և ֆՀԿ-ների ռեսուրսների միավորման բազմաթիվ օրինակներ, որոնք կարող են Հայաստանում ՏԻՄ-երի և ֆՀԿ-ների համագործակցության դաշտ և հեռանկարներ ստեղծել: Կարևոր է ուրվագծել նաև ՏԻՄ-երի և ֆՀԿ-ների համագործակցության և ռեսուրսների միավորման հնարավոր ուղղությունները:

ԳԼՈՒԽ ԵՐՐՈՐԴ.

**ՏԻՄ-ԵՐԻ ԵՎ ՔՀԿ-ՆԵՐԻ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ
ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ ԿԻՐԱՌՈՒԹՅՈՒՆԸ**

Հարավային և Արևելյան Եվրոպայում ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների միջև համագործակցության փորձի ուսումնասիրության և Հայաստանում այդ փորձի տեղայնացման հնարավորությունների գնահատման հիման վրա ուրվագծվել են չորս ուղղություններ, որոնցով կարելի է խթանել ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցությունը. 1) հոգաբարձություն, 2) միջնորդություն, 3) համայնքի շահերի առաջխաղացում և պաշտպանություն, 4) պատվիրակում:

3.1. ՀՈԳԱԲԱՐԶՈՒԹՅՈՒՆ

Ինչպես Հարավային և Արևելյան Եվրոպայում, այնպես էլ Հայաստանում ՔՀԿ-ները համայնքներում տեղեկատվության տարածման, քաղաքացիական գիտակցության բարձրացման, կրթության և բազմաթիվ այլ ծրագրեր են իրականացնում՝ հանդես գալով որպես կրթող: Սակայն փորձը ցույց է տալիս, որ համայնքների զարգացման տեսանկյունից ավելի արդյունավետ են գործում այն ծրագրերը, որտեղ ՔՀԿ-ները ստանձնում են ոչ թե ուսուցչի դեր՝ կազմակերպելով ուսուցումներ, քննարկումներ և դասընթացներ, այլ հոգաբարձուի, ով ՏԻՄ-երի գործունեությանը նպաստում է գործին սատարելով (facilitation), ուղղորդելով և խորհրդատվությամբ (mentorship):

Միանշանակ է, որ ՏԻՄ-երն ունեն գիտելիքի և հմտությունների արդիականացման կարիք, որը կարող է լրացվել որոշ ՔՀԿ-ների հետ համագործակցության արդյունքում: Գիտելիքի և հմտությունների արդիականացումը հատկապես մեծ է մարզային համայնքների պարագայում: Փորձը ցույց է տալիս, որ ուսուցումն ավելի արդյունավետ է, երբ կիրառվում է գործով սովորելու (learning-by-doing) սկզբունքը: Ուստի կարևոր է, որ ուսուցումն ուղղված լինի ոչ միայն իմացության բարձրացմանը (awareness raising), այլև ուղղորդի կոնկրետ հիմնախնդրի հաղթահարման գործընթացը, օգնի համայնքին (թե՛ ՏԻՄ-երին և թե՛ համայնքի բնակչությանը) ինքնուրույն հաղթահարել որոշակի խնդիրներ կամ իրագործել ծրագրեր: Այս առումով՝ հաջողված դեպք կարելի է համարել Արևածագ համայնքի և Վորլդ Վիժն կազմակերպության միջև համագործակցությունը: Կազմակերպությունը համայնքում անցկացրել է ոչ միայն արդյունավետ տնտեսական գործունեություն իրականացնելուն ուղղված դասընթացներ, այլ նաև նախաձեռնել և մասնակցել է նրանց կողմից գործողությունների պլանավորմանը, կարտոֆիլի արտադրության հզորացման պլանավորմանը, սպառման գործընթացի կազմակերպման ընթացքում ուղղորդմանը և այլն: Վորլդ Վիժնի աշխատակցի՝ որպես համայնքի հոգաբարձուի, խորհրդատվական, աջակցական և ուղղորդող գործունեությունը նպաստել է նրան, որ համայնքում ստեղծվի գործուն, նախաձեռնող և մոտիվացված կարտոֆիլի արտադրության կոոպերատիվ (Պողոսյան և այլք, 2014:24-25):

Թե՛ Հայաստանում և թե՛ Հարավային ու Արևելյան Եվրոպայի երկրներում ՔՀԿ-ների և ՏԻՄ-երի զարգացման փորձը հանգեցրել է նրան, որ գործողությունների արդյունավետ պլանավորման և կառավարման ավելի մեծ փորձ են կուտակել ՔՀԿ-ները, քան ՏԻՄ-երը: Ուստի, շատ երկրներում ՔՀԿ-ները ստանձնում են զարգացման ռազմավարությունների մշակման և բյուջեի ու ծրագրերի պլանավորման հարցում ՏԻՄ-երին աջակցության դերակատարություն (տե՛ս Ներդիր 5):

Ներդիր 5.

Հորեգու, ՌՌԻՄԻՆԻԱ

Աջակցություն մասնակցային պլանավորման գործընթացին

Ռումինիայի մի շարք համայնքներում մասնակցային պլանավորման գործընթացի խթանման նպատակով՝ տեղական ՀԿ-ներից մեկը՝ Տեղական զարգացման գործընկերների հիմնադրամը (FPDL) ստանձնեց Հորեգու համայնքի տեղական տնտեսական զարգացման ծրագրի մշակման ուղղորդումը: Առաջնորդվելով գործով սովորելու (learning-by-doing) սկզբունքով՝ ՀԿ-ն ուղղորդում էր համայնքի ղեկավարությանը մշակել համայնքի զարգացման ռազմավարություն, ինչպես նաև դա անել հնարավորինս մասնակցային և թափանցիկ եղանակով:

Պլանավորման աշխատաժողովների արդյունքում՝ գնահատվեցին համայնքի ներկա իրավիճակը, առկա ռեսուրսները և նոր ֆինանսական աղբյուրների հնարավորությունները, ձևակերպվեց զարգացման տեսլականը, սահմանվեցին առաջնահերթ խնդիրները և քայլերը:

Ծրագրի հաջողության գրավականն այն էր, որ հատուկ ուշադրություն էր դարձվում համայնքի բնակչության կարծիքին, ռազմավարության մշակման գործընթացը լուսաբանվում էր, ուսումնասիրվում էր հանրության արձագանքն ու հաշվի առնվում: Արդյունքում՝ գործընթացը դառնում էր մասնակցային և թափանցիկ, համայնքում ձևավորվում էր սեփականատիրական զգացում և սրտացավություն, մեծանում էր համայնքապետարանի տեսանելիությունը (visibility) բնակիչների համար և համայնքի վստահությունը համայնքի հանդեպ:

Աղբյուր՝ Vasilache 2010:25-38

Հայաստանում ևս կարևոր է բյուջեի պլանավորման և համայնքների զարգացման ռազմավարությունների ու ծրագրերի մշակումը: Մասնակցային պլանավորումը ռեֆլեկտիվ գնահատման առիթ է: Այն նաև ՏԻՄ-երին ընձեռում է տեսլական ձևակերպելու հնարավորություն՝ նպաստելով աշխատանքային առօրեայից վերացարկվելուն և կոնցեպտուալ հայացքով գործընթացները գնահատելուն:

Այսօր, ՏԻՄ-երի գործողությունների պլանավորումը, որը օրենքի պահանջ է, ՏԻՄ-երի կոմիտեի իրականացվում է, ավելի շուտ, որպես ֆորմալ գործողություն, որը թելադրվում է կենտրոնական իշխանության կողմից, քան սեփական նախաձեռնությունները ծրագրելու միջոցառում: Արդյունքում ստեղծված փաստաթուղթը դառնում է ներկայացուցչական և հաշվետվողական փաստաթուղթ և ոչ՝ գործիք: Այս առումով կան մի շարք հիմնախնդիրներ և տեխնիկական խոչընդոտներ: Որպես տեխնիկական խոչընդոտների օրինակ կարելի է նշել այն, որ ՏԻՄ-երին բավականաչափ ժամանակ չի տրվում բյուջեների պլանավորման համար (Վալմորբիդա և Ալեքսանդրյան, 2015:10):

Համայնքների միջոցների սահմանափակության, հետևաբար նաև զարգացման արդյունավետ ծրագրերի իրագործման հնարավորությունների պակասի պատճառով՝ պլանավորումը ՏԻՄ-երում ընկալվում է որպես անիմաստ գործողություն: Մյուս կողմից,

համայնքի՝ սեփական նախաձեռնությունների պակասության պատճառով չի հասունացել ծրագրերի և բյուջեի արդյունավետ պլանավորման անհրաժեշտությունը: Այլ կերպ ասած՝ շատ ՏԻՄ-երում մարդիկ չեն հասկանում, թե ինչի համար է պետք բյուջեի պլանավորումը և զարգացման ռազմավարության ու ծրագրերի մշակումը: Այստեղ կրկին էական է ՔՀԿ-ների դերը: Վերջիններս կարող են տեսանելի դարձնել ռազմավարությունների մշակման և ծրագրերի պլանավորման օգտակարությունն ու արդյունավետությունը, փոխել վերաբերմունքը դրանց նկատմամբ՝ ձևականության և կրկնօրինական պրակտիկաների փոխարեն ներդնելով նոր՝ նախաձեռնողական և պրոֆեսիոնալ պրակտիկաներ: ՔՀԿ-ները կարող են աջակցել նաև ծրագրի ընթացքի լուսաբանման և արդյունքների հրապարակման գործում:

Այս առումով կարևոր է, որ ռազմավարությունների մշակումը և պլանավորումը կատարվի կոնկրետ ծրագրերի շուրջ, կամ ռազմավարության մշակումից հետո գործընկեր ՔՀԿ-ները հետամուտ լինեն նոր դրամական միջոցների հայթայթմանն ու ծրագրերի՝ կյանքի կոչմանը: Ռազմավարության գործնական կիրառման նախադեպը (կոնկրետ ծրագրի ռազմավարության մշակումը, դրա օգնությամբ ծրագրի արդյունավետ իրականացումը, ռազմավարությունից ելնող կարիքների համար ֆինանսների ձեռքբերման փորձը) համայնքապետարանների համար ավելի համոզիչ կդարձնի ռազմավարություն ունենալու և ծրագրերը պլանավորելու անհրաժեշտությունն ու օգտակարությունը՝ այսպիսով փոխելով դիրքորոշումը դրա նկատմամբ:

ՔՀԿ-ների դերը շատ կարևոր է նաև այն առումով, որ պլանավորման ընթացքում պատշաճ կերպով կիրառվեն ռազմավարությունների մշակման և ծրագրերի պլանավորման գործիքները, որպեսզի արդյունքում ստեղծվի ոչ թե ներկայացուցչական և հաշվետողական փաստաթուղթ, այլ համայնքի զարգացման կարևոր գործիք:

3.2. ՄԻՋՆՈՐԴՈՒԹՅՈՒՆ

ՔՀԿ-ները, ակտիվ ներգրավված լինելով տարբեր սոցիալական ցանցերում և տիրապետելով հարաբերությունների ու համագործակցությունների ստեղծման և պահպանման որոշակի մեխանիզմների, հնարավորություն ունեն ՏԻՄ-երի, ՔՀԿ-ների, ինչպես նաև բիզնես ոլորտի միջև կապող օղակ հանդիսանալու, համագործակցություն ձևավորելու և առաջնորդելու:

Կարելի է առանձնացնել ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցության ձևավորման գործում ՔՀԿ-ների միջնորդության մի քանի ուղղություններ՝

- ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների միջև կապի ապահովում
- Հանրային մասնակցայնության խթանում և մասնակցության հարթակների ու մեխանիզմների ձևավորում
- Տեղեկատվության և փորձի կուտակման ու փոխանցման կորորդինացում

3.2.1. ԿԱՊԻ ԱՊԱՀՈՎՈՒՄ

Հարավային և Արևելյան Եվրոպայի երկրների փորձում կարելի է ՔՀԿ-ների և ՏԻՄ-երի համագործակցության շատ օրինակներ գտնել, որտեղ ՀԿ-ները նպաստել են ՏԻՄ-երի և ՔՀ տարբեր կառույցների միջև համագործակցության ձևավորմանը, ռեսուրսների միավորմանը, դոնոր կազմակերպություններից նոր ռեսուրսների ներգրավմանը, ինչպես նաև բիզնես ոլորտի հետ կապի հաստատմանը (տե՛ս Ներդիր 6.):

Ներդիր 6.

ԿՈՍՈՎՈ

Կոսովոյի հանրապետությունում գնչուների, ակալիների և եգիպտացիների ինտեգրման ռազմավարություն

Կոսովոյի հանրապետությունում գնչուների, ակալիների և եգիպտացիների ինտեգրման ռազմավարությունը ՔՀ կազմակերպության կողմից նախաձեռնված և Կոսովոյի կառավարության կողմից հաստատված ծրագիր է, որի նպատակը Կոսովոյի ազգային փոքրամասնությունների ինտեգրումն է: Ծրագրի կարևոր դերակատարներից է Balkan Sunflowers ՀԿ-ն, որը, միմյանց կապելով տարբեր կառույցների՝ Կոսովոյի 8 քաղաքապետարաններ, դոնորներ, ՀԿ-ներ և կամավորներ, կորորդինացում է ծրագրային միջոցառումների իրագործումը: Կոնֆլիկտից տուժած բնակիչների հետ մշակութային, կրթական և սոցիալական միջոցառումներին աջակցելու նպատակով՝ աշխարհի տարբեր մասերից Կոսովո են ժամանում կամավորներ:

Ռազմավարության իրականացման համար մի քանի համայնքներում ՔՀԿ-ների նախաձեռնությունները՝ ՏԻՄ-երի հետ միասին, մշակել են համայնքում ազգային փոքրամասնությունների ներգրավմանն ուղղված քաղաքապետարանի գործողությունների պլան: Balkan Sunflowers ՀԿ-ն կազմակերպում է կամավորների գալը, կապող օղակ է

հանդիսանում ՏԻՄ-երի ու տեղի բնակչության միջև, խթանում է ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների միջև գործընկերությունը՝ մասնավորապես, ՔՀԿ-ների ներգրավմանը քաղաքականության փաստաթղթերի մշակման հարցում:

Ռազմավարական ծրագիրն ունեցել է մի շարք խոչընդոտներ և անհաջողություններ (Tasco 2011:16-18): Այնուամենայնիվ, այն ՔՀ կազմակերպության՝ տարբեր կառույցներն իրար կապող օղակ լինելու լավ օրինակ է:

Աղբյուրը՝ ծրագրի պաշտոնական կայք <http://the-strategy.org/>, <http://balkansunflowers.org/>

Կոտվոյում իրականացված օրինակին նման օրինակներ կարելի է գտնել նաև Հայաստանում: ՔՀԿ-ի՝ որպես կապող օղակի դերի առումով, բավականին հետաքրքիր օրինակ է Գարգառ համայնքում «Լույս» հիմնադրամի շրջանավարտների աջակցությունը: Վերջիններս, իրենց հմտությունների ներդրմամբ և կապերի ներգրավմամբ, օգնում են համայնքին մի շարք հիմնախնդիրների լուծման գործում՝ գյուղատնտեսական արտադրանքի փաթեթավորման, սպառման, գյուղում տուրիզմի զարգացման և այլն¹³: Այս փորձը բավականին կարևոր է ոչ միայն համայնքի զարգացման համար նոր ռեսուրս ներգրավելու տեսանկյունից, այլ նաև օգնում է համայնքին հաղթահարել օտարվածության և լքվածության զգացումը, նպաստում է սեփական կարողությունների հանդեպ հավատի (confidence) և նախաձեռնությունների ու համագործակցության նկատմամբ վստահության (trust) կուտակմանը: Այս համագործակցությունը նպաստում է նաև ՔՀԿ-ի՝ ուսուցչի դերից հոգաբարձուի դերին անցմանը:

Համագործակցության ձևավորման առաջին քայլը կապերի հաստատումն է, որը նախաձեռնելու ավելի մեծ ռեսուրս Հայաստանում ունեն ՔՀԿ-ները: Համագործակցություն նախաձեռնելու փոքր հնարավորություն ունեն հատկապես գյուղերը, որոնք բավականին կտրված են ՔՀ-ում զարգացող գործընթացներից, ունեն մարդկային և նյութական ռեսուրսների, տեղեկատվության, խորհրդատվության ու շատ այլ կարիքներ: Այս պարագայում՝ բավականին մեծ է ՔՀԿ-ների դերը, որոնք կարող են ՏԻՄ-երին օգնել ոչ միայն կապ հաստատել իրենց անհրաժեշտ ռեսուրսներին տիրապետող կառույցների հետ, այլ նաև վերջիններիս հետ համագործակցություն ձևավորել: Այնուամենայնիվ, որպեսզի ՔՀԿ-ների այս միջնորդությունն արդյունավետ լինի և ձևական միջոցառումների տեղիք չտա, այն պետք է հենված լինի համայնքների համապարփակ զարգացման ռազմավարության վրա (ոչ թե այս կամ այն ոլորտի՝ ինչպիսիք են գյուղատնտեսությունը, կրթությունը և այլն, այլ ընդհանուր առմամբ համայնքի զարգացման ռազմավարություն): Այս տեսանկյունից շատ կարևոր է ՏԻՄ հաղորդակցական կարողությունների զարգացումը, ինչը հնարավորություն կտա արդյունավետ և հետևողական կերպով համագործակցել ՔՀ ներկայացուցիչների հետ:

¹³ Մանրամասները տես <http://gargar.luys.am/hy>

**3.2.2 ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԽԹԱՆՈՒՄ ԵՎ
ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐԹԱԿՆԵՐԻ ԵՎ ՄԵՆԱՆԻԶՄՆԵՐԻ ՍՏԵՂՈՒՄ**

Ֆորմալ առումով Հայաստանում ՏԻՄ-երի հանրային ու մասնակցային կառավարման օրենքով երաշխավորված է: Ավագանու նիստերը բաց են հանրության համար և ֆորմալ առումով հնարավորություն են ընձեռում բնակչությանը՝ արտահայտելու իրենց կարծիքն ու բարձրացնելու իրենց հուզող հարցերը: Այնուամենայնիվ, հատկապես գյուղերում, ավագանու նիստերը չեն դառնում մասնակցային կառավարման հարթակ: Մի շարք հիմնախնդրների պատճառով (սկսած ենթակառուցվածքայինից, մինչև իշխանական շահերի բախումը (Վալմորբիդա և Ալեքսանդրյան, 2015:10)՝ չի ձևավորում արդյունավետ մասնակցային պլանավորման և որոշումների կայացման փորձ:

Բնակչության և տեղական ՀԿ-ների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը միշտ չէ, որ արդյունավետ է, քանզի դեռևս պակասում է խնդիրները հստակ ձևակերպելու, արդյունավետ քննարկում ծավալելու և այն կոորդինացնելու կարողությունները ու փորձը: Պակասում է նաև տարբերվող կարծիքները և անհամաձայնությունները հաշվի առնելու և դրանց արձագանքելու պատրաստակամությունը:

Շատ կարևոր է նաև հաշվի առնել, որ համայնքի կառավարման գործում համայնքի բնակիչների մասնակցությունը պասիվության և նվազ արդյունավետության պատճառը միայն համապատասխան գիտելիքի և գործուն մեխանիզմների պակասը չէ: Հաճախ մասնակցությունն ընդհանրապես անիմաստ է դառնում անհրաժեշտ ռեսուրսների բացակայության պատճառով (օրինակ քննարկումներ անցկացնելու համար անհրաժեշտ աշխատասենյակների, ժամանակի և այլն): Ուստի, կարևոր է բնակչության մասնակցության մեծացմանն ուղղված գործողությունները իրականացնել երկու հիմնական ուղղություններով. առաջին՝ հզորացնել հաղորդակցության մեխանիզմները, երկրորդ՝ ճշգրիտ ձևակերպել հիմնախնդիրները և դրանցից յուրաքանչյուրի լուծման համար թիրախավորել համապատասխան լսարան և աջակիցներ/մասնակիցներ: Այլ կերպ ասած՝ մասնակցության խթանմանն ուղղված գործողությունները պետք է պատասխանեն մի քանի հարցերի՝ ո՞ր խնդիրը, հանրության ո՞ր հատվածի մասնակցությամբ, ինչպե՞ս:

Տարբեր կազմակերպությունների կողմից Հայաստանում ձեռնարկվել են բնակչության մասնակցության բարձրացմանն ուղղված միջոցառումներ: Մասնավորապես, մշակվել և որոշ պիլոտային համայնքներում ընդունվել են տեղական ինքնակառավարմանը բնակչության մասնակցության, հանրային բաց լսումներ և քննարկումներ կազմակերպելու և անցկացնելու, ինչպես նաև համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական մարմինների ձևավորման և գործունեության կարգեր (ՀՖՄ 2015:30):

ՔՀԿ-ի ներկայացուցիչ փորձագետները նշում են, որ վերջին տարիներին Երևանի քաղաքապետարանն ավելի բաց է այն առումով, որ ՔՀԿ-ները ավագանու նիստին ներկա գտնվելու և կարծիք արտահայտելու դժվարություն չեն ունենում, այդուհանդերձ, ոչ միշտ է, որ իրենց պահանջներին արձագանք են ստանում:

Այս ինստիտուտի կայացումը թերևս մեծ ներդրումներ է պահանջում՝ ինչպես ենթակառուցվածքային, տնտեսական և մարդկային ռեսուրսների զարգացման, այնպես էլ նոր՝ մասնակցային կառավարման փորձ ձևավորելու, ավագանու անդամների և բնակչության

միջև հաղորդակցության և համագործակցության արդյունավետ մեխանիզմների ստեղծման առումով¹⁴:

Այս առումով կարող է հետաքրքիր լինել համայնքապետարանի աշխատակիցների, ՔՀԿ-ների և հանրության հանդիպումներն այլընտրանքային միջավայրերում անցկացնելը, ինչպես ընդունված է անել ԵԽ մի շարք երկրներում (տե՛ս Ներդիր 7.):

Ներդիր 7.

ԵՄ ԵՐԿՐՆԵՐ

Եվրոպական տեղական ժողովրդավարության շաբաթ "European Local Democracy Week" (ELDW)

«Եվրոպական տեղական ժողովրդավարության շաբաթ»-ը ամենամյա միջոցառում է, որը համախմբում է ԵԽ անդամ բոլոր երկրների ՏԻՄ-երի, տեղական ընկերակցությունների և ՀԿ-ների ներկայացուցիչներին և հնարավորություն է ընձեռում քաղաքացիներին՝ հանդիպելու և քննարկելու ընթացիկ հարցերը: Այս միջոցառումը նաև հնարավորություն է տալիս ևս մեկ անգամ բարձրաձայնելու այնպիսի արժեքների կարևորությունը, ինչպիսիք են ժողովրդավարությունը, մարդու իրավունքները, ապակենտրոնացված կառավարումը, հանրային մասնակցությունը և այլն:

Աղբյուրը՝ <http://www.congress-eldw.eu/> և Վալմորբիդա և Ալեքսանդրյան, 2015:12

Այս փորձին ինչ-որ չափով նման է Գյումրիում «Տեղական ժողովրդավարության գրասենյակ» հիմնադրամի ստեղծումը: Հիմնադրամը մի շարք միջոցառումներ է իրականացրել որոշումների կայացման գործընթացներում բնակիչների մասնակցության բարձրացման ուղղությամբ: Հիմնադրամի գործունեության ուսումնասիրությունը, սակայն, ցույց է տվել, որ այս հիմնադրամի գործունեությունը ևս հզորացման կարիք ունի: Կան բնակիչների մասնակցության վրա ազդող կարևոր գործոններ՝ կարծրատիպերը, նախորդ կառավարությունների ժառանգությունը, սոցիալական պայմանները, որոնք սահմանափակում են համայնքի անդամների համատեղ աշխատելու հնարավորությունները: Կարևոր են նաև քաղաքապետարանների աշխատակիցների հետ տարվող տեղեկատվական և կրթական ծրագրերը (Վալմորբիդա և Ալեքսանդրյան 2015:14):

Կարևոր է ոչ միայն առկա ինստիտուտների զարգացումը, այլ նաև մասնակցության նոր հարթակների ձևավորումը: Քաղաքացիական հասարակության կայացման և հանրային կառավարման մեջ վերջինիս մասնակցության տեսանկյունից խիստ կարևոր է միջին խավի ներգրավումը: Մասնակցության և համագործակցության հարթակները պետք է լինեն

¹⁴ Ավագանու ինստիտուտի զարգացման և բնակչության մասնակցայնության մասնակցության բարձրացման ուղղությամբ առաջարկներ կարելի է գտնել Քաղաքացիական մասնակցության ուղեցույցում (Վալմորբիդա և Ալեքսանդրյան 2015)

այնպիսին, որպեսզի հնարավորություն տան ներգրավվել կարող, շահարգրգոված, բայց և իրենց ամենօրյա աշխատանքում խիստ զբաղված անձանց:

Ինչպես ցույց է տալիս միջազգային փորձը, այս առումով խիստ արդյունավետ է վիրտուալ հարթակների ստեղծումը (տե՛ս Ներդիր 8.):

Ներդիր 8.

ՍԵՐԲԻԱ

Pistaljka.rs Խնդիրների ազդարարման (Whistleblowing) կայք

Սերբիայում ստեղծված խնդիրների ազդարարման ձևաչափի այս կայքը նպատակ ունի կանխել պաշտոնի չարաշահման դեպքերը՝ հանրային վերահսկողության միջոցներով: Կայքը հնարավորություն է ընձեռում բարձրաձայնելու չարաշահումների մասին: Հատուկ ուշադրության են արժանանում ՏԻՄ-երում և մասնավոր ձեռնարկություններում հանրային ունեցվածքը յուրացնելու կամ դրանք անձնական շահերին ծառայացնելու դեպքերը: Քաղաքացիները դառնում են ակտիվ մասնակիցներ: Կայքը նպաստում է նրանց իրազեկմանը և պաշտոնական չարաշահումների մասին տեղեկացվածությանը:

Այս ծրագրի նախաձեռնողներն ու իրականացնողները նշում են նաև որոշ խոչընդոտների ու քաղած դասերի մասին: Մասնավորապես, նշվում է, որ քաղաքացիների մասնակցությամբ նման վերահսկողությունը պահանջում է համապատասխան հմտություններ և իրազեկվածություն: Ուստի, կարևոր է ոչ միայն հարթակի ստեղծումը, այլ նաև դրա պատշաճ օգտագործման հմտությունների ձևավորումը (Tasco 2011:8-9):

Աղբյուրը՝ <http://www.pistaljka.rs>

Հայաստանը ևս ունի համայնքներում էլեկտրոնային կառավարման որոշակի հարթակներ ձևավորելու փորձ: Հատկապես վերջին տարիներին, այդ առումով բավականին մեծ առաջընթաց է գրանցվել: ՄԱԿ-ի կողմից տարբեր երկրներում իրականացված էլ. կառավարման ուսումնասիրության արդյունքները ցույց են տալիս, որ, թեև որոշակի առաջընթաց կա, այնուամենայնիվ, այն բավականին անկայուն է: 2012թ. համեմատությամբ՝ 2014թ.-ին Հայաստանում էլեկտրոնային մասնակցության ցուցիչը նախկին 161-րդ տեղից բարձրացել է 59-րդը, իսկ 2016-ին՝ կրկին իջել է 84-րդ տեղը¹⁵:

Հայաստանում բավականին մեծ թվով համայնքներ ունեն պաշտոնական ինտերնետային կայքեր: 2016թ. սեպտեմբերի դրությամբ՝ 579 համայնքներում տեղադրված է համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգ, և 424 համայնքներում գործում է համացանցային կառավարման համակարգ (ՀՀ ՏԿԶՆ 2016թ):

Հայաստանում համայնքների պաշտոնական համացանցային կայքերի ստեղծումն էական հնարավորություն է ընձեռում մասնակցային և թափանցիկ կառավարման համար:

¹⁵ Աղբյուրը՝ <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>

Այնուամենայնիվ, դրանք առայժմ ծառայում են ավելի շատ որպես համայնքի գործունեությունը ներկայացնող հարթակ, և ոչ թե բնակիչների մասնակցության տեղ: Բավականին աշխատանք է տարվել «ՏՀԶՎԿ» ՀԿ-ի կողմից մշակված կայքերում՝ այն առումով, որ տեղադրված են բնակիչների կողմից համայնքին դիմելու ձևաթղթեր, ինչը, կայքերի հանրայնացման պարագայում (եթե բնակիչներն իմանան դրանց մասին), կարող են զգալի հեշտացնել ՏԻՄ-բնակիչ կապը: Ստեղծված կայքերում կա նաև հարցումների բաժին, որոնք կարող են բնակչության կարծիքի հավաքման գործիք հանդիսանալ: Սակայն կայքերի միջոցով հարցումների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ դեռևս պետք է աշխատանք տանել՝ այդ գործիքները նպատակային և արդյունավետ օգտագործելու կարողությունների բարձրացման ուղղությամբ: Իսկ հարցման մասնակիցների խիստ փոքր թիվը հուշում է, որ անհրաժեշտ է քայլեր ձեռնարկել նաև այդ հարթակների հանրայնացման համար:

Մասնակցության հարթակ է նաև «ՏՀԶՎԿ» ՀԿ-ի կողմից մշակված, բայց ոչ շատ ակտիվ <http://www.kargiberek.am>, էլեկտրոնային հարթակը, որը պետք է հնարավորություն տար համայնքում առկա անբարեկարգ ենթակառուցվածքների և շինությունների մասին արագ և մասնակցային բարձրաձայնման համար: Նմանատիպ, ավելի գործուն հարթակ է, CityBugs.am-ը, որը անընդհատ թարմացվող գրառումներ ունի Երևանում աղբահանության հիմնախնդիրների, երթևեկության բարդությունների, փողոցների և մայրերի ոչ բարեկարգ վիճակի մասին: Հարթակի ավելի լայն հանրայնացումը հնարավորություն կտա նաև ավելի բարձրացնել ակտիվությունը Երևանի արվարձանների, ինչպես նաև կայքում նախատեսված, բայց Երևանի համեմատ պակաս գրառումներ պարունակող Գյումրի, Արմավիր, Վանաձոր և Ստեփանակերտ քաղաքների մասին:

Այսպիսով, թեև Հայաստանում իրականացվել են միջազգային փորձին հայտնի բավականին շատ նախաձեռնություններ, այնուամենայնիվ, դրանց արդյունավետությունը բարձրացնելու և էլեկտրոնային հարթակների հնարավորությունները լիարժեք օգտագործելու երկար ճանապարհ կա դեռ անցնելու: Մեծ աշխատանք է սպասվում բնակիչների՝ էլեկտրոնային եղանակով դիմելու, ինչպես նաև մասնակցության մեխանիզմների ձևավորման, նկարագրության և բնակչության հետ կապի ապահովման առումով:

Էլեկտրոնային հարթակների ստեղծումը կարևոր է նաև մասնակցության նոր էթիկա ձևավորելու տեսանկյունից: Այն ապատարածականացնում է մասնակցությունը, անանունության հնարավորություն է տալիս, հետևաբար մեծացնում է անկաշկանդությունն ու ազատությունը: Մյուս կողմից, այն կարող է նպաստել մասնակցության էթիկայի փոփոխությանն այն առումով, որ «բողոք ներկայացնելը» (և դրան ուղղված ավանդական քննադատությունը) վերափոխվում է «խնդիրը բարձրաձայնելու և համայնքի հանդեպ սրտացավության»:

3.2.3 ՏԵՂԵԿԱՏՎՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՓՈՐՁԻ ԿՈՒՏԱԿՄԱՆ ՈՒ ՓՈԽԱՆՑՄԱՆ ԿՈՈՐԴԻՆԱՑՈՒՄ

Ռեսուրսների (հատկապես ժամանակային) արդյունավետ օգտագործման տեսանկյունից խիստ կարևոր է տեղեկատվության և փորձի կուտակումն ու փոխանցումը, դրանց մեխանիզմների ստեղծումը: Մրանով համագործակցությունը դառնում է ոչ միայն համաժամանակյա, այլ նաև տարաժամանակյա:

Հայաստանում ՔՀԿ-ների զարգացման ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ փորձը, ձեռքբերումները, փորձից քաղված դասերը ոչ միշտ են կուտակվում. նախորդ քայլերը և սովորած դասերը հազվադեպ են նոր հանգրվան դառնում հաջորդ նախաձեռնությունների համար: Այս պատճառով զարգացումը բավականին դանդաղ է ընթանում:

Միջազգային փորձում տարածված են հատկապես հաջողված դեպքերի (success stories) տարածման պրակտիկաները (տե՛ս Ներդիր 9.):

Ներդիր 9.

ՄՈՒԴՈՎԱ

Լավագույն պրակտիկաներ

Ծրագիրը նախաձեռնվել էր Մոլդովայի տեղական իշխանությունների համար լավագույն փորձը տարածելու ցանկությամբ: Ծրագրի օրինակով՝ ձևավորվել է Լավագույն փորձառությունների տարածման ուղեցույց, որն ուղղորդում էր նման միջոցառումների կազմակերպումն այլ երկրների ՏԻՄ-երի համար ևս: Ծրագրի շրջանակում կազմակերպվել է Մոլդովայի համայնքների զարգացման տեսանկյունից կարևոր ազդեցություն թողած լավագույն փորձն ունեցող ՏԻՄ-երի մրցույթներ: Մրցույթի արդյունքում ընտրված պրակտիկաները տարածվել և կրկնվել են նաև մյուս ՏԻՄ-երում:

Յուրաքանչյուր ՏԻՄ-եր հանդես է եկել իր լավագույն փորձով՝ հետևյալ ոլորտներից որևէ մեկում՝ 1) Պատշաճ կառավարում, 2) Տեղական տնտեսական զարգացում, 3) Էներգիայի արդյունավետ օգտագործում և 4) Տեղական հանրային ծառայությունների մատուցում: Նախապես ձևավորված ներկայացուցչական և կոմպետենտ կոմիտեն, որը բաղկացած է եղել վերոնշյալ ոլորտների փորձագետներից, իրականացրել է ոլորտների մշտադիտարկում և գնահատել մրցույթին մասնակից ՏԻՄ-երի փորձը:

Ծրագրի ընթացքում խիստ կարևորվել է լուսաբանումը, տեղեկատվության տարածումը, ՏԻՄ-երի և նրանց աշխատակիցների հնարավորինս մեծ խրախուսումը:

Աղբյուր՝ CE 2015

Հայաստանում ևս հաջողված դեպքերի տարածումը շատ կարևոր է խրախուսման, մոտիվացման և թերահավատության հաղթահարման տեսանկյունից: Սակայն, շատ կարևոր է դա անելիս հաշվի առնել տեղական առանձնահատկությունները: Հայաստանում շատ արագ են տարածվում այն հաջողված փորձառությունները, որոնք վերաբերում են՝ ա) կոնկրետ սոցիալական կամ տնտեսական խնդրի հաղթահարմանը և բ) պատմվում են առաջին դեմքի կողմից: Այլ կերպ ասած՝ Հայաստանում մուլտիպլիկացիոն ազդեցություն

կարող է ունենալ հաջողված այնպիսի պատմության տարածումը, երբ, օրինակ, մի համայնքի կոոպերատիվի ներկայացուցիչը պատմում է, թե ինչպես են իրենք հասել արտադրանքի վաճառքի գնի բարձրացմանը և սպառման ծավալների մեծացմանը: Եվ ավելի պակաս ազդեցություն կարող է ունենալ ՀԿ ներկայացուցչի պատմած նույն կոոպերատիվի ներկայացուցիչների կողմից արդյունավետ բանակցության հմտությունների զարգացման պատմությունը: Այսպիսով, շատ կարևոր է հաջող պատմությունների ձևակերպման, պատմողի, լսարանի և լեզվի ճիշտ ընտրությունը:

Տեղեկատվության և փորձի կուտակման տեսանկյունից Հայաստանում կարևոր քայլ է նաև ոլորտների զարգացման ձեռնարկների ստեղծումը: Որպես օրինակներ կարելի է բերել Հայաստանում Վորլդ Վիժնի նախաձեռնությամբ և ՀՖՄ-ի փորձագիտական թիմի կողմից ստեղծված Համայնքների զարգացման քառամյա ծրագրի մշակման և կառավարման մեթոդաբանությունը, «Աջակցություն Հայաստանում տեղական ժողովրդավարության ամրապնդմանը» ծրագրի շրջանակում կազմված քաղաքացիական ուղեցույցը և այլն: Ուղեցույցների կազմման միջոցով փորձի կուտակումը և փոխանցումը շատ կարևոր է: Այն ավելի արդյունավետ է, երբ ա) պատրաստված է տեղական փորձի հիման վրա և ոչ թե թարգմանված է, բ) լայնորեն հանրայնացվում և տարածվում է բոլոր շահագրգիռ կողմերի շրջանում:

Այսպիսով, կարևոր է ՔՀԿ-ների փորձի կապիտալացումը՝ փորձը որպես մշակութային կապիտալ ձևավորելը և դա ներդնելը հանրության զարգացման գործում: Սրա համար անհրաժեշտ է ձևավորել մեխանիզմներ՝ փորձի գնահատման, քաղած դասերի և հաջողված դեպքերի ձևակերպման և փոխանակման համար: Այս հարցում կարևոր է հատկապես տեղական ՔՀԿ-ների՝ որպես մեթոդաբանություն կրող և առաջնորդող հզորացնելը:

Նկատենք նաև, որ Հայաստանի ոչ բոլոր մարզերում է ՀԿ ոլորտը զարգացած: Հատկապես Երևան քաղաքին հարակից մարզերում ՀԿ-ները բավականին քիչ են և պասիվ: Որպես կանոն, Երևանում առկա ՔՀԿ-ները, որպես գործունեության թիրախ ընտրում են ոչ թե մոտիկ, այլ հեռավոր մարզերի համայնքները, ինչի արդյունքում Երևանին մոտիկ մարզերում ՀԿ սեկտորն ավելի դանդաղ է զարգանում: Թե՛ ՔՀԿ-ների և թե՛ ՏԻՄ-երի ու ՔՀԿ-ների միջև համագործակցության հզորացման տեսանկյունից կարևոր է Հայաստանի բոլոր մարզերում ՀԿ-ների զարգացումը: Ուստի անհրաժեշտ է քայլեր ձեռնարկել նաև այդ մարզերում հանրության ինքնակազմակերպման խթանման և ՔՀԿ-ների ձևավորման ուղղությամբ:

3.3 ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ՇԱՀԵՐԻ ԱՌԱՋԻՆԱԳԱՅՈՒՄ ԵՎ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Հայաստանում վերջին տարիներին արագ տեմպով զարգանում է քաղաքացիական ակտիվիզմը, որն ուղղված է 1) շրջակա միջավայրի, հանրային այգիների, կանաչ տարածքների, 2) մշակութային հուշարձանների և 3) մարդու իրավունքների պաշտպանությանը (Ishkhanian 2013): Մի շարք ակտիվիստական շարժումներ բավականին կարևոր քաղաքացիական գործոն են հանդիսացել որոշակի ad hoc խնդիրների լուծման համար: Ծավալվող քաղաքացիական մոբիլիզացիաները և շարժումները հանրային շահերի պաշտպանության կարևոր փորձառություններ էին: Բնապահպանական, քաղաքային տարածքների պաշտպանության, մարդու իրավունքների պաշտպանության շարժումները փոքր չափով, բայց տեղափոխվել են նաև հանրապետության մարզեր: Որոշ դեպքերում շարժումները հանդես են եկել՝ համայնքի բնակչության և ՏԻՄ-երի հետ համագործակցությամբ (օր.՝ Ամուլ սարի պաշտպանությունը), որոշ դեպքերում՝ ՏԻՄ-երի հետ անհամաձայնությամբ (օր.՝ Թեղուտի շարժումը), իսկ որոշներում էլ ուղղված են եղել համայնքի բնակչության պաշտպանությանը՝ չառնչվելով ՏԻՄ-երի գործունեության հետ (օր.՝ ընտանեկան բռնության զոհ դարձած կանանց պաշտպանության շարժումը): Ամեն դեպքում, քաղաքացիական կառույցների և անհատների շահերի պաշտպանության փորձառությունը կարող է կարևոր կապիտալ հանդիսանալ համայնքի և բնակչության շահերի առաջխաղացման համար: Ակտիվիստական ռեսուրսի ազդեցությունը կարող է էլ ավելի հզորանալ, եթե նախաձեռնող խմբերն ամրացնեն ՀԿ-ների և ՏԻՄ-երի հետ իրենց համագործակցությունը:

Մինչ օրս դա կատարվել է անհատական կապերի և ծանոթությունների շնորհիվ: Նույնիսկ շահերի և իրավունքների պաշտպան կազմակերպություններից շատերը ներկայացված են նախևառաջ ակտիվ անհատների դեմքով (օր.՝ Ասպարեզ ակումբ, Վանաձորի հելսինկյան ընկերակցություն և այլն): Համայնքի շահերի առաջխաղացման և պաշտպանության շուրջ համագործակցություն ձևավորելու համար կարևոր է համագործակցության հարթակների և մեխանիզմների ստեղծումը: Գործուն հարթակներ են պետք՝ համայնքների կողմից իրենց կարիքները բարձրաձայնելու, շահերի պաշտպանությամբ զբաղվող քաղաքացիական կազմակերպությունների և խմբերի հետ կապ հաստատելու և համագործակցության հիմքեր դնելու համար:

Ինչպես նշում են փորձագետները, ակտիվիստական նախաձեռնող խմբերի և համայնքների համագործակցության խթանման հարցում կարևոր դեր կարող են ունենալ ՀԿ-ները: Նրանք, հենվելով համայնքում և համայնքի հետ աշխատանքի իրենց փորձի և հեղինակության վրա, կարող են կարևոր գործոն հանդիսանալ՝ ակտիվիստական նախաձեռնությունների և համայնքի փոխհամաձայնության, փոխըմբռնման և գործունեության հարթակի ձևավորման գործում:

ՔՀԿ-ների դերը կարևոր է ոչ միայն համայնքների և բնակչության շահերի պաշտպանության համար, այլև սեփական շահերի պաշտպանության կարողությունների ձևավորման համար:

Այս առումով հետաքրքիր է մի շարք ՀԿ-ների կողմից համայնքներում ակտիվ խմբեր ձևավորելու փորձը (Վորլդ Վիժն, Ջինիշյան հիշատակի հիմնադրամ, Քաունթերփարթ

Ինթերնեյշնլ): Այն կարևոր նախաձեռնություն էր համայնքներում՝ քաղաքացիական դիրքորոշումներ ունեցող և փոփոխություններ խթանող խմբեր ձևավորելու տեսանկյունից: Որոշ համայնքներում այն կոնֆլիկտային էր, սակայն ուրիշներում էլ համայնքի խնդիրների բարձրացման և հաղթահարման գործոն էր դարձել: Այս նախաձեռնության արդյունավետության բարձրացման համար կարևոր է, որ խմբերը լինեն ինքնուրույն և ունենան նոր մարդիկ ներգրավելու հստակ մեխանիզմներ՝ ձեռնարկի կայունությունը և նախաձեռնող ՀԿ-ից կախվածությունը նվազեցնելու համար: Կարևոր է նաև, որ այս խմբերն իրենք ինքնագիտակցեն ոչ թե միայն որպես հարցեր բարձրացնող և ՏԻՄ-երի հետ առճակատող խմբեր, այլ ՏԻՄ-երի հետ համագործակցությամբ հիմնախնդիրների համար լուծումներ գտնողներ (ավելի մանրամասն տե՛ս Պողոսյան, այլ 2014:28-32):

Կարևոր է նշել նաև որ յուրաքանչյուր տարի ՀՀ կառավարությունը որոշակի դրամական միջոցներ է նախատեսում՝ ՀԿ ոլորտին ուղղորդելու համար: Սակայն փորձագետների պնդմամբ՝ ՀԿ-ներին տրամադրված պետական դրամաշնորհների մրցույթները բավարար թափանցիկ չեն և զերծ չեն կոռուպցիոն ռիսկերից: Մյուս կողմից, ոլորտները, որոնց համար հայտարարվում են պետական դրամաշնորհները (օր. երեխաների կրթություն, ծերերի խնամք և այլն), մասնակցային ձևակերպման չեն արժանանում: Դրանց ընտրության գործում ՔՀԿ-ների մասնակցությունը և հանրային փորձագիտությունը փոքր է: Պետական դրամաշնորհները կարևոր ֆինանսական աղբյուր են ՀԿ ոլորտի համար, որոնք կարող են ուղղորդվել հասարակության առաջնահերթ խնդիրների թիրախային հաղթահարմանը: Ուստի, պետական դրամաշնորհների արդյունավետ ուղղորդման նպատակով՝ կարևոր է դրանց տրամադրման գործընթացում թափանցիկության բարձրացմանն ու կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանն ուղղված քայլեր ձեռնարկել:

3.4. ՊԱՏՎԻԴՄԱԿՈՒՄ

Միջազգային փորձը առաջարկում է ՏԻՄ-երի՝ ՔՀԿ-ներին ծառայություններ պատվիրակելու հաջող օրինակներ: ՏԻՄ-երն իրենց ծառայությունների մի մասը պատվիրակում են ՀԿ-ներին՝ տրամադրելով դրանց համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ:

Հայաստանում այս փորձառությունը խիստ փոքր է: Այնուամենայնիվ, այստեղ ևս կարելի է գտնել ՏԻՄ-երի և ՀԿ-ների նմանատիպ համագործակցության օրինակներ: Օրինակ, Հայաստանի որոշ մարզերում «Առաքելություն Հայաստան» կազմակերպությունը տարեցների խնամքի, ճաշարանների կազմակերպման, բուժօգնության, սոցիալական աշխատանքի և մի շարք այլ ծառայությունների մատուցումն իրագործում է ՏԻՄ-երի հետ համագործակցությամբ՝ նրանց նմանատիպ ծառայության հետ համատեղ:

ՏԻՄ-երի կողմից ծառայությունների պատվիրակումն ունի բավականին արդյունավետ կողմեր: Շատ ՀԿ-ներ ունեն հանրային ծառայություններ մատուցելու, բնակչության հետ աշխատելու փորձ, մարդամոտություն և կողմնորոշում դեպի շահառուն, իրենց գործունեության համայնքներում վստահություն, կոորդինացման և կառավարման արդյունավետ մեխանիզմներ, գործելու ճկունություն և այլն: Այս ռեսուրսները էական գործոններ են՝ հանրային ծառայությունների, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի կողմից պատվիրակված ծառայությունների արդյունավետ իրագործման համար: Անհրաժեշտ է

համապարփակ ուսումնասիրություն՝ բացահայտելու ՏԻՄ-երի այն ծառայությունները և ոլորտները, որոնք հնարավոր է պատվիրակել ՀԿ-ներին, մշակելու պատվիրակման և դրավերահսկման ու գնահատման մեխանիզմները: Կարևոր է նաև, որ օրենսդրական բարեփոխումներ ձեռնարկվեն, որոնք հնարավորություն կտան ՔՀԿ-ներին պատվիրակել ՏԻՄ-երի որոշակի ոլորտների լիազորությունների իրականացումը:

ԱՌԱՋԱՐԿՆԵՐ

Ինչպես ցույց է տալիս միջազգային փորձը, ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցությունը կարող է ամուր Կենտրոնի ստեղծել թե՛ հանրային կառավարման հզորացման և թե՛ քաղաքացիական հասարակության զարգացման համար: Հայաստանում ևս ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համատեղ ջանքերը կարող են էականորեն նպաստել հանրային կառավարման ապակենտրոնացված, ճկուն և թափանցիկ մեխանիզմների ձևավորմանը և քաղաքացիական մասնակցության մեծացմանը: ՔՀԿ-ների հետ համագործակցություն կարող է նաև նպաստել նրան, որ ՏԻՄ-երի գործողություններն ավելի բաց լինեն նորարարական և ճկուն մոտեցումների հանդեպ և հզորացնեն դեպի շահառուն կողմնորոշված մեխանիզմները: ՔՀԿ-ները կարող են նաև օգտակար լինել՝ իրենց պլանավորման, ծրագրերի և ռազմավարությունների մշակման և կառավարման փորձառությամբ: ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցությունը կարող է նպաստել նաև երկու կողմերի ռեսուրսների արդյունավետ միավորմանը՝ բազմապատկելով դրանց արտադրողականությունը:

Ուսումնասիրության հիման վրա մշակվել են ՔՀԿ-ների և ՏԻՄ-երի համագործակցության զարգացմանը և դրանց գործունեության արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված մի շարք առաջարկներ:

Առաջարկ 1. Համայնքների ռեսուրսների գնահատում և դրանց արդյունավետ ուղղորդում՝ ՔՀԿ-ների խորհրդատվությամբ և ՏԻՄ-երի մասնակցությամբ:

Առաջարկն ուղղված է ՔՀԿ-ներին և ՏԻՄ-երին:

Ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ համայնքների ռեսուրսները լիովին բացահայտված չեն: Համայնքային քննարկման և փորձագիտական հաշվառման միջոցով կարևոր է գնահատել և գրանցել առկա տարածքային, նյութական, ֆինանսական, մասնագիտական և այլ ռեսուրսները, ինչպես նաև աջակցել ՏԻՄ-երին՝ դրանց օգտագործման արդյունավետ պլանավորման գործում: Պետք է գործողություններ ձեռնարկել համայնքի՝ հատկապես պարապ տարածքների ավելի արդյունավետ օգտագործման ուղղությամբ:

Արտագնա աշխատանքի մեկնելու ավանդույթ ունեցող համայնքներին, որոնց համար եկամտի աղբյուր են արտերկրում բնակվող և աշխատող հայրենակիցներից նվիրատվությունները, կարևոր է աջակցել արտերկրից ստացվող գումարների ծախսման հասցեական, մասնակցային և արդյունավետ պլանավորման գործում: Այս համայնքներում արդյունավետ կարող է լինել համայնքային հիմնադրամների ստեղծման և գործարկման փորձը:

Առաջարկ 2. Հանրային մասնակցության զարգացում և նոր հարթակների ստեղծում

Առաջարկն ուղղված է ՏԻՄ-երին, ՔՀԿ-ներին և դոնոր կազմակերպություններին:

Հանրային մասնակցության առկա հարթակները բարեփոխումների կարիք ունեն: Կարևոր է ավագանու նիստերում, հանրային լսումների, քննարկումների ընթացքում և համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական մարմինների գործունեության մեջ հնարավորինս ապահովել ոչ միայն ՔՀԿ-ների մասնակցությունը, այլ նաև ՏԻՄ-երի կողմից նրանց կարծիքին արձագանքելը: Պետք է ձևավորվեն գործուն մեխանիզմներ՝ առաջարկները

քննարկելու, դրանք ընդունելու և մերժելու հիմնավորումները ներկայացնելու համար: Հանրային քննարկումների արդյունավետության բարձրացման նպատակով անհրաժեշտ է նաև ձևավորել դրանց անցկացման՝ մասնակիցների ճիշտ թիրախավորման, նրանց մասնակցության ապահովման, մոդերատորության, արդյունքների գրանցման և հանրայնացման, հանրային արձագանքի գրանցման ու օգտագործման ավանդույթներ:

Կարևոր է զարգացնել և տարածել նաև համայնքներում ակտիվ խմբերի ձևավորման փորձառությունը, ստեղծել մեխանիզմներ, որոնց միջոցով խմբերը բաց կլինեն նոր մարդկային կապիտալի ներգրավման համար: Արդյունավետ կազմակերպման պարագայում այդ խմբերը կլինեն կայացած, ինքնակազմակերպվող, ինքնավերարտադրվող և համայնքի զարգացման ընդհանուր տեսլականի շուրջ համախմբված միավորներ: Այս փորձառությունը կարող է օժանդակել նաև համայնքապետերին կից խորհրդատվական մարմինների ձևավորման նախաձեռնությանը:

Իրական հարթակներից զատ՝ անհրաժեշտ է նաև առկա վիրտուալ հարթակների զարգացում և հանրայնացում, ինչպես նաև նորերի ձևավորում: Նոր հարթակների ձևավորման համար խիստ կարևոր է աշխարհում դրանց (մասնավորապես, խնդիրների ազդարարման հարթակների) կիրառման փորձի ուսումնասիրությունը և դրա տեղայնացումը: Նոր հարթակները պետք է խթանեն հանրային խնդիրների ազատ բարձրաձայնմանն ու քննարկմանը: Դրանք պետք է ուղղված լինեն նոր՝ մասնակցային էթիկայի և պրակտիկաների ձևավորմանը, որոնք կկարողանան շրջանցել արմատացած թաղային էթիկան: Սա մասնակցության կարևոր գործոն է հատկապես փոքր համայնքներում, որտեղ գրեթե բոլոր մարդիկ իրար ճանաչում են և միմյանց հետ կապված են ընտանեկան ու հարևանական էթիկայով: Ավելի պարզ լինելու համար կարելի է բերել հետևյալ օրինակը: Եթե քաղաքային տարածքի բարեկարգման համար գործում է կայք, որտեղ յուրաքանչյուր անցորդ (լինի նա նույն, թե այլ համայնքից) հնարավորություն ունի արձանագրելու անընդունելի կցակառույցները, հանրային տարածքների յուրացումները կամ նորոգման կարիքները, ապա այլևս չի առաջանա համայնքապետարան գնալու և գրավոր բողոք դիմում ներկայացնելու բարդությունը (ժամանակային, էմոցիոնալ և այլն) և ամենակարևորը՝ տարածված այնպիսի էթիկական բարդություններ, ինչպիսիք են հարևանից բողոքելու կամ «գործ տալու» ամոթը:

Վիրտուալ հարթակների արդյունավետ գործառնության համար կարևոր է նաև էլեկտրոնային ստորագրության գործածության մշակույթի զարգացումը, քաղաքացու համար էլեկտրոնային ստորագրության մատչելիության և օնլայն գործողությունների լեգիտիմության ապահովումը:

Կարևոր է մտածել մասնակցության այնպիսի մեխանիզմներ, որոնք ա) ապահովում են մասնակցության ապատեղայնացում, հնարավորություն են տալիս համայնքի խնդիրների մասին բարձրաձայնել ոչ միայն համայնքի անդամներին, այլ նաև այլոց, բ) ապահովում են մասնակցության անանունություն. համայնքում անձամբ չեն ճանաչում խնդիրը բարձրացնողին, գ) երաշխավորում և թիրախավորում են հատկապես միջին խավի ներգրավումը:

Վիրտուալ հարթակների արդյունավետ գործառնության համար կարևոր և անփոխարինելի նախապայման է դրանց հանրայնությունը: Հարթակի ստեղծման գործում առաջնային պետք է լինի հարթակի և դրա առաջարկած մասնակցության գործիքների հանրայնացումը:

Առաջարկ 3. ՏԻՄ-երի, ակտիվիստական խմբերի ու նախաձեռնությունների, ՔՀ այլ օղակների համագործակցության խթանում

Առաջարկն ուղղված է ՔՀ-ներին, ակտիվիստական խմբերին և նախաձեռնություններին, ՏԻՄ-երին և հետազոտողներին:

Հատկապես սոցիալական քաղաքականության (policy) վրա ազդող ՀԿ-ների հետ համագործակցությունը կարող է, մի կողմից, նպաստել, որ Հայաստանի քաղաքացիական ակտիվիստական շարժումներում հզորացվեն ռազմավարական մոտեցումները, մյուս կողմից, ակտիվիստական ռեսուրսն ինքը կարող է մեծ նեցուկ լինել ՀԿ-ների՝ քաղաքականության բարեփոխումների առաջխաղացման համար: Բացի այդ, ՀԿ-ների միջոցով՝ շարժումները կարող են համագործակցության հիմքեր դնել նաև ՏԻՄ-երի հետ՝ նվազեցնելով նրանց և համայնքի առճակատման դեպքերը (ինչպես, օրինակ, դա տեղի ունեցավ Թեղուտում):

Ակտիվիստական խմբերի համագործակցությունը ՔՀ-ների և քաղաքականություն մշակող հետազոտողների հետ նույնպես կարևոր է, քանի որ կնպաստի հետազոտողների և ՔՀ-ների՝ քաղաքականության մշակման, դրանց քաղաքական օրակարգի մաս դարձնելու փորձի և ակտիվիստական խմբերի առաջխաղացման կարողությունների համատեղմանը:

Առաջարկ 4. ՔՀ-ների կողմից զարգացման ոլորտային ծրագրերից զատ՝ տարածքային ծրագրերի մշակում

Առաջարկն ուղղված է ՔՀ-ներին և դոնոր կազմակերպություններին:

Ելնելով իրենց առաջնահերթություններից և դոնորների առաջարկած ֆինանսավորման ուղղվածությունից՝ ՔՀ-ները Հայաստանում, որպես կանոն, մշակում են իրենց ծրագրերը ոլորտային որոշակի ուղղվածությամբ՝ գյուղատնտեսության զարգացում, փոքր և միջին բիզնեսի զարգացում, երիտասարդների կրթություն, կանանց կարողությունների հզորացում, մարդու իրավունքներ և այլն: Համայնքների համապարփակ զարգացման, ինչպես նաև համագործակցությունների հզորացման տեսանկյունից՝ արդյունավետ կարող է լինել ոլորտային ծրագրերից զատ՝ տարածքային՝ մեկ կամ մի քանի համայնքների համապարփակ զարգացման ծրագրերի մշակումը:

Դրամական միջոցների հայթայթման հարցում ՔՀ-ների կախվածությունը դոնորների առաջնահերթություններից անշուշտ որոշակի սահմանափակումներ է ստեղծում տարածքային զարգացման ծրագրերի իրագործման համար: Այնուամենայնիվ, գործողությունների արդյունավետ պլանավորման և կոորդինացման, ամենակարևորը, ՔՀ-ների և ՏԻՄ-երի միջև սերտ համագործակցության և ռեսուրսների արդյունավետ միավորման պարագայում՝ տարածքային զարգացման ծրագրերը կարող են երկարաժամկետ հեռանկարում ավելի արդյունավետ լինել:

Այս մոտեցումը կխթանի համայնքների զարգացման ռազմավարության մշակմանը, այլ կազմակերպությունների հետ համագործակցությանը և ՔՀԿ-ների միջնորդական դերի հզորացմանը:

Առաջարկ 5. Համայնքների զարգացման ռազմավարության, ծրագրերի և բյուջեի մասնակցային պլանավորման փորձի խթանում՝ ՔՀԿ-ների խրախուսմամբ և ուղղորդմամբ

Առաջարկն ուղղված է ՔՀԿ-ներին, ՏԻՄ-երին և դոնոր կազմակերպություններին:

Համայնքների զարգացման ռազմավարական ծրագրերի մշակումը հնարավորություն կտա վերհանել համայնքի հիմնական կարիքները, ձևակերպել առաջնահերթությունները, զարգացման խնդիրները (objectives) և միջոցառումները: Բյուջեի մասնակցային և արդյունավետ պլանավորումն ու կառավարումը ևս կարևոր նախադրյալներ են համայնքի զարգացման համար: Որոշ համայնքներ, իհարկե, հիմա էլ մշակում են ռազմավարություններ և ծրագրեր, սակայն դրանք ոչ միշտ են դառնում զարգացման արդյունավետ գործիք, այլ ծառայում են ավելի շատ որպես ներկայացուցչական փաստաթուղթ: Ռազմավարությունների և ծրագրերի մշակման առկա փորձը բարեփոխման կարիք ունի: Այս հարցում կարևոր է ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցությունը՝ հաշվի առնելով վերջիններիս պլանավորման և կառավարման արդյունավետ փորձը:

Ռազմավարությունների, ծրագրերի և բյուջեի մասնակցային մշակումն ու պլանավորումը հնարավորություն կտա զարգացնել մասնակցային կառավարումը և ձևավորել քաղաքացիական էթիկա: Իսկ արդյունավետ մշակված ռազմավարությունը կծառայի որպես համայնքի զարգացման գործիք:

Բացի այդ՝ դրանք կարող են իրենց շուրջը համախմբել ՔՀԿ-ներին, համայնքի ղեկավարությանը, բիզնես ոլորտի ներկայացուցիչներին, ակտիվ խմբերի, զարգացման ոլորտային ծրագրեր իրագործողներին: Համայնքների զարգացման ռազմավարությունը կարող է օգնել ՔՀԿ-ներին՝ իրենց կազմակերպությունների կողմից միջամտության (intervention) գործողությունները համայնքներում ավելի նպատակային դարձնել: Համայնքների զարգացման ռազմավարությունները կարող են նաև տարբեր ՔՀԿ-ների գործողությունների կոորդինացման գործիք հանդիսանալ՝ օգնելով կրկնագործարկումների (overlapping) կրճատմանը և նպաստելով տարբեր ՔՀԿ-ների միջև համագործակցության և գործողությունների համաձայնեցման հզորացմանը: Մյուս կողմից, համայնքը, հենվելով իր իսկ կողմից մշակված ռազմավարության վրա, կարող է ուղղորդել ՔՀԿ-ներին իրագործելիք ծրագրերի մեջ՝ այսպիսով դառնալով նախաձեռնող և պատվիրատու, ոչ թե կրավորական շահառու:

Առաջարկ 6. ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների փորձի կապիտալացում

Առաջարկն ուղղված է ՔՀԿ-ներին, ՏԻՄ-երին, ակտիվիստական խմբերին և դոնոր կազմակերպություններին:

ՔՀԿ-ների փորձի կապիլացումն ու դրա հիման վրա կարողությունների զարգացումը կարևոր են նոր պրակտիկաներ ձևավորելու գործում: Դա կարող է իրականացվել գործողությունների և ծրագրերի պարբերական գնահատման միջոցով, քաղված դասերի և հաջողված պատմությունների (success stories) ձևակերպման, դրանց արդյունավետ տարածման (ճիշտ ընտրելով պատմողին, լսարանը, պատմությունը, լեզուն) և փորձի վրա հիմնված ուղեցույցների մշակման միջոցով:

Սեփական փորձի կապիտալացումը և դրա վրա հիմնված կրթությունը ամբողջովին կփոխեն կրթական և կարողությունների զարգացման ծրագրերի տրամաբանությունը, կբարձրացնեն դրանց արդյունավետությունը: Սեփական փորձի հիման վրա մշակված ուղեցույցներն ու այլ կրթական նյութերը ևս ավելի գրավիչ ու արդյունավետ կդառնան: Փորձի կապիտալացումը կնպաստի գիտելիքի պակասի բացահայտմանը և կարիքների գիտակցմանը: Փորձի հիման վրա ձևավորված և տարածված գիտելիքը նոր պրակտիկաներ առաջացնելու ավելի մեծ պոտենցիալ ունի:

Կարևոր է ոչ միայն ՀԿ-ների, այլ նաև ակտիվիստական խմբերի և նախաձեռնությունների փորձի գնահատումն ու կապիտալացումը՝ մասնակցային քննարկումների վրա հիմնված փորձագիտական ուղեցույցների մշակման միջոցով: Մինչ օրս դա, որպես կանոն, արվել է անհատական կամ խմբային մակարդակով, և գնահատվել է՝ որպես փոքրածավալ ակցիաներ անցկացնելու և խիստ թիրախային խնդիրներ լուծելու փորձ (օր՝ շինությունների պաշտպանություն, կառավարության կոնկրետ որոշման բոյկոտում և այլն): Անհատականից և խմբայինից գատ՝ կարևոր է քաղաքացիական շարժումների՝ որպես հանրային փորձառություն գնահատումն ու կապիտալացումը, եղած փորձը հասարակական լայնածավալ շարժումների համար կապիտալ դարձնելը: Անհատների ավյունի (էնտուզիազմի) և հուզական (եմոցիոնալ) մոբիլիզացիայի վրա հենված շարժումների արդյունավետությունը կբարձրանա, եթե դրանք կառուցվեն գործուն մեխանիզմների շուրջ՝ մեխանիզմներ, որոնք ձևավորվել են նախորդ շարժումների կարիքները և ձախողումների փորձը հաշվի առնելով:

Առաջարկ 7. ՏԻՄ-երի և համայնքի աշխատակազմի կարողությունների զարգացում

Առաջարկն ուղղված է ՏԻՄ-երին, ՔՀԿ-ներին և դոնոր կազմակերպություններին:

Մի շարք ոլորտներում նկատելի է ՏԻՄ-երի կարողությունների զարգացման կարիքը: Այդ ոլորտները ներառում են հատկապես ռազմավարությունների և ծրագրերի մշակումը, բյուջեի պլանավորումը (հատկապես ծրագրային բյուջետավորումը) և կառավարումը, դրամական միջոցների հայթայթումը և համագործակցությունների ձևավորումը: Հարկ է նշել, որ կարողությունների զարգացումը պետք է իրագործվի ոչ թե գլխավորապես ուսուցման, այլ գործողության՝ անելով սովորելու (learning-by-doing), ՔՀԿ-ների կողմից գործողության ուղղորդման և խորհրդատվության միջոցով:

ՔՀԿ-ների կողմից համայնքներում նախաձեռնված կրթական ծրագրերը պետք է պրակտիկ գործողությունների մաս կազմեն: Դրանք պետք է ուղղված լինեն ոչ թե պարզապես գիտելիքի փոխանցմանը, այլ պլանավորված գործողություններ իրագործելու կարողության բարձրացմանը: Այլ կերպ ասած՝ օրինակ՝ գյուղատնտեսական ապրանքի փաթեթավորման

դասընթացից հետո պետք է մասնակիցներին աջակցել փաթեթավորելու իրենց ապրանքը և այն հանել շուկա: Ծրագրեր գրելու կարողությունների զարգացման դասընթացը պետք է կազմակերպվի, եթե դրան հաջորդելու է ծրագրերի ֆինանսավորում: Բյուջեի պլանավորման հմտությունների զարգացումը պետք է իրագործվի, եթե դրան հաջորդելու է բյուջեի պլանավորումը և այլն: Այդ պարագայում հմտությունները և գիտելիքը կյուրացվեն գործի միջոցով, գիտակցված կլինի գիտելիքի և հմտության կարիքը և դրա օգուտը: Գիտելիքը կնպաստի նոր փորձի ձևավորմանը: Հենց վերջինս պետք է լինի կարողությունների զարգացման ծրագրերի արդյունավետությունը գնահատող չափանիշը: Գործողությունների միջոցով կարողությունների զարգացման փորձառության տարածման համար օգտակար կարող է լինել մի շարք կազմակերպությունների (Քաունթերփարթ ինթերնեշնլ, Վորլդ Վիժն) նմանատիպ փորձի ուսումնասիրությունը:

Առաջարկ 8. ՔՀԿ-ների կողմից ՏԻՄ-երի նախաձեռնությունների ֆինանսավորման փորձի շարունակում, ինչպես նաև ոչ դասական ֆոնդայթայթում

Առաջարկն ուղղված է դոնոր կազմակերպություններին, ՔՀԿ-ներին և ՏԻՄ-երին:

Հայաստանում ՔՀԿ-ների կողմից համայնքներին ներկայացված զարգացման ծրագրերի ֆինանսավորման փորձը ցույց է տալիս, որ դրանք ունեն մի շարք դրական արդյունքներ: Մասնավորապես՝ համայնքի նախաձեռնողականության և հանրային մասնակցության խթանում, զարգացման ծրագրերի հանդեպ տեր լինելու դիրքորոշում (ownership), համայնքում կարողությունների զարգացում, ակտիվ խմբերի ձևավորում, վստահության, հավատի առաջացում, ՏԻՄ-երի և ՔՀԿ-ների համագործակցության հզորացում: Հաշվի առնելով այս արդյունքները՝ անհրաժեշտ է շարունակել այս փորձի կիրառումը:

Առաջարկ 9. ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունները ՔՀԿ-ներին պատվիրակելու օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների ձևավորում

Առաջարկն ուղղված է ՀՀ ԱԺ տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հարցերի մշտական հանձնաժողովին, ՀՀ ՏԿԶՆ-ին, ՔՀԿ-ներին, ՏԻՄ-երին:

Անհրաժեշտ են օրենսդրական բարեփոխումներ, որոնք հնարավորություն կտան ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունները պատվիրակել ՔՀԿ-ներին: Անհրաժեշտ է ձևավորել նաև պատվիրակման՝ մասնավորապես, գործընթացի արդյունավետ կազմակերպման և թափանցիկ վերահսկման մեխանիզմներ: Իսկ պետական գնումների մասին օրենքում փոփոխությունները հնարավորություն կտան ՔՀԿ-ներին մրցութային կարգով ծառայություններ մատուցել:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

1. ՀՀ ՏԿԶՆ 2016ա «ՀՀ համայնքների (ըստ մարզերի) եկամուտների հավաքագրման վերաբերյալ համեմատություններ 2015, 2016թթ» (8 ամիս 2016թ.)
<http://mtad.am/hy/budgetary-incomes/>
2. ՀՀ ՏԿԶՆ 2016բ «Ամփոփ տեղեկատվություն ՀՀ համայնքապետարաններում տեղեկատվական տեխնոլոգիաների կիրառության վերաբերյալ» (01.09.2016թ. դրությամբ) <http://www.mtad.am/files/docs/574.pdf>
3. ՀՀ ՏԿԶՆ 2016գ «Քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակի (ՔՍԳ) համառոտ նկարագրություն» <http://www.mtad.am/files/docs/1474.pdf>
4. ՀՀ ՏԿԶՆ 2016դ «Հակիրճ տեղեկատվություն «Համայնքային միկրոհարցումներ» ծրագրի վերաբերյալ» <http://mtad.am/hy/sms>
5. ՀՀ ՖՆ 2016 «Հաշվետվություն համայնքների բյուջեների կատարման վերաբերյալ» (01/01/2016-30/06/2016 թ. ժամանակահատվածի համար)
<http://www.mfe.am/index.php?cat=206&lang=1>
6. Թադևոսյան Ա. 2015 «Գենդերային անհավասարության և առօրեականության պրակտիկաները. Հիմնախնդիրներ և մարտահրավերներ» Երևան, Գենդերային հետազոտությունների և առաջնորդության կենտրոն
7. ԹՀՀԿ, 2013 «ՀՀ համայնքների խոշորացման արդյունքում ակնկալվող ուղղակի և անուղղակի ծախսերի օգուտների մոտարկված հաշվարկ» Երևան,
http://tcpa.aua.am/files/2012/07/TCPA-for-Counterpart-Cost-Benefit-Final-Report_ARM.pdf
8. ՀաՄաՏեղ և այլք, 2015, Հանրային մասնակցության մեխանիզմները և ռազմավարությունը տեղական ինքնակառավարման ոլորտում.
Կազմակերպագործունեական խաղի հաշվետվություն, 25.02.2015-01.03.2015
9. ՀՖՄ 2016 «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2015)», Երևան, Վան Արյան
10. ՀՖՄ 2015 «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2014)», Երևան, Վան Արյան
11. ՀՌԿԿ 2016 «Բարեփոխումների երկար ճանապարհին. ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգը քաղաքացիների աչքերով», Երևան
12. Նավոյան Ս. 2015 «Միգրացիայի ազդեցությունը գենդերային դերերի փոփոխության վրա ՀՀ Գեղարքունիքի մարզում» Երևան Գենդերային հետազոտությունների և առաջնորդության կենտրոն
13. Պողոսյան Ա., Պողոսյան Մ., Երանոսյան Մ. 2014 «Աշխատանքային շուկայի առանձնահատկությունները և միգրացիան Լոռու մարզում զարգացման հնարավորությունների տեսանկյունից» Երևան, ԺԶՄԿ, ՀԵԿԱ, ԵՄ

14. Վալմորբիդա Ա., Ալեքսանդրյան Լ. 2015 «Տեղական ժողովրդավարության ամրապնդումը Հայաստանում. Քաղաքացիական մասնակցության ուղեցույց» Երևան, http://www.ald-europe.eu/public/publications/143-Strengthening-Local-Democracy-in-Armenia_ARM.pdf
15. CE, 2015 “Best Practice in Local Governance”, Strasbourg
16. ECNL & ICNL 2013 Models to Promote Cooperation between Civil Society and Public Authorities,
17. Hoffmann K., Gallen St. and Melkonyan A., 2015 Local Government in Armenia: Reforms with an Uncertain Outcome, Caucasus Analytical Digest, N 74: 2-4
18. Ishkhanian A. 2013 Civil Society, Development and Environmental Activism in Armenia. Yerevan
19. Paturyan J., Gevorgyan V. 2014 Armenian Civil Society after Twenty Years of Transition: Still Post-Communist?
20. Tasco 2011 Cooperation Between Local Self-governments and Civil Society Organizations: Exchanging Good Practices in the Western Balkans and Turkey, Sarajevo
21. Valmorbidia A. 2011 The decentralisation process in Southern Caucasus: a democratic challenge
22. Vasilache A., 2010 Common Challenges, Common Solutions: The Experience of Participatory Planning Processes in Romania in “Strategic Planning for Local Development: Case Studies from Small and Mid-sized European Cities” L. Ramirez and G. Kebede (eds.), UN-HABITAT SIRP-Belgrad & LGI-Budapest, Budapest, pp. 25-38