



ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ՄԻՈՒԹՅՈՒՆԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՄԱՐ
EUROPEAN UNION FOR ARMENIA

Բյուջե բոլորի համար

«Chatam house» ձևաչափով փորձագիտական հանդիպման Արդյունքների վերլուծություն

Սույն զեկույցը մշակվել է Եվրոպական միության ֆինանսական աջակցությամբ «Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպության ղեկավարությամբ կոնսորցիումով գործարկվող «Կառուցողական երկխոսության հանձնառություն» ծրագրով տրամադրված ենթադրամաշնորհի շրջանակներում Կանանց զարգացման «Ռեսուրս կենտրոն», Հիմնադրամի կողմից իրականացվող «Բյուջե բոլորի համար» ծրագրի շրջանակներում:

Բովանդակության համար պատասխանատվություն է կրում Կանանց զարգացման «Ռեսուրս կենտրոն», Հիմնադրամը, և պարտադիր չէ, որ այն արտահայտի Եվրոպական միության տեսակետները:

ԾՐԱԳՐԻ ՄԱՍԻՆ

«Բյուջե բոլորի համար (Budget4All)» ծրագիրն իրականացվում է Գորիսի Կանանց զարգացման «Ռեսուրս կենտրոն» Հիմնադրամի կողմից՝ Հայաստանի Սյունիք, Վայոց Ձոր և Տավուշ մարզերում, Վիննեթ Հայաստան կանանց ռեսուրս կենտրոնների ցանցի 5 անդամ կազմակերպությունների՝ «Մեղրու կանանց Ռեսուրս կենտրոն» ՀԿ-ի, «Կապանի կանանց Ռեսուրս կենտրոն» ՀԿ-ի, «Միսիանի կանանց Ռեսուրս կենտրոն» Հիմնադրամի, «Եղեգնաձորի կանանց Ռեսուրս կենտրոն» հիմնադրամի և «Իջևանի կանանց Ռեսուրս կենտրոն» հիմնադրամի հետ համագործակցությամբ՝ «Իրավաբանների հայկական





ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպության ղեկավարությամբ իրականացվող կոնսորցիումի միջոցով գործարկվող «Կառուցողական երկխոսության հանձնառություն» ծրագրով տրամադրված ենթադրամաշնորհների շրջանակներում: Ծրագիրը ֆինանսավորվում է Եվրամիության կողմից:

Ծրագրի հիմնական նպատակն է նպաստել Սյունիքի, Վայոց Ձորի ու Տավուշի մարզերի 10 խոշորացված համայնքների տեղական բյուջեներում և տեղական մակարդակում իրականացվող ծրագրերում երեխաների և գենդերային զգայուն բյուջետավորման արդյունավետ մեխանիզմների մշակմանն ու ներդրմանը, ինչպես բարելավել ՔՀԿ-ների մասնակցության մեխանիզմները ՀՀ պետական բյուջեի վերաբերյալ քննարկումների և հանրայնացման գործընթացներում, ինչպես նաև բարձրացնել նրանց մասնակցությունը այդ մեխանիզմների բարելավման, մշտադիտարկման, ջատագովության գործընթացներում:

Ծրագրի թիրախային համայնքներն են ՀՀ Սյունիքի, Վայոց Ձորի և Տավուշի մարզերի խոշորացված 10 համայնքները (Մեղրի, Կապան, Գորիս, Տաթև, Տեղ, Սիսիան, Գորհայք, Արենի, Գլաձոր, Բերդ):

2019թ. ապրիլի 5-ին Երևանում անցկացվեց Chatham house ձևաչափով առանց հղումների իրավունքի փորձագիտական հանդիպում-քննարկում, որին մասնակցում էին ՏԻՄ համակարգի և գենդերային հարցերով փորձագետներ, ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի, ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման, ՀՀ ֆինանսների նախարարությունների, ՏԻՄ-րի, ՀԿ-ների և միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ:

Ներկայացվող զեկույցի հիմքում ընկած էր 10 խոշորացված համայնքներում անցկացված ֆոկլուս խմբային քննարկումների, ՏԻՄ և բնակչության իրազեկվածությանն ու մասնակցությանը վերաբերող հետազոտության տվյալները:

Ֆոկլուս խմբային քննարկումներն անցկացվել են ինչպես ՏԻՄ-րի աշխատակիցների և ավագանու անդամների հետ, այնպես էլ համայնքի ակտիվ բնակիչների հետ: Նպատակն էր գենդերային բյուջետավորման համար անհրաժեշտ նախադրյալների ներդրման վերաբերյալ տեղեկատվության հավաքագրումը:

Փորձագիտական հանդիպման ընթացքում մանրամասն ներկայացվեցին թե ֆոկլուս խմբային քննարկումների արդյունքները, թե հետազոտության տվյալները: Հանդիպման արդյունքում ներկայացված առաջարկությունները կընդգրկվեն վերջնական զեկույցի մեջ:

Ֆոկլուս խմբային քննարկումների արդյունքները ներկայացնելուց զատ, ներկայացվեցին նաև որոշ տեսական դրույթներ՝ կապված համայնքներում գենդերային





բյուջետավորման ներդրման հնարավորությունների հետ: Մասնավորապես՝ ներկայացվեց, որ.

- **Գենդերային բյուջեն՝** ըստ սեռի և խոցելիության հավասար իրավունքների և հավասար հնարավորությունների քաղաքականության իրականացման համար ռեսուրսների տարանջատման համակարգ է, մի համակարգ, որը պետք է բաց լինի հասարակական փորձաքննության և քննարկումների համար:
- **Գենդերային բյուջեն** սկզբունքորեն չի տարբերվում ներկայումս բյուջետային գործընթացում գործողից, այլ հանդես է գալիս որպես դրա յուրահատուկ տարատեսակ: Այն հնարավորություն է տալիս ավելի խորը պատկերացում կազմել, թե ինչն էս կառավարում, որոնք են ընդունվող որոշումների հետևանքները և ինչն է բարձրացնում դրանց արդյունավետությունը՝ կանանց և բնակչության խոցելի խմբերի վրա ազդեցության տեսանկյունից՝ հիմք ընդունելով փորձարկված սոցիալ-տնտեսական ընթացակարգերը:
- **Բյուջեի կառուցվածքում գենդերային բեռնվածության առանձնացումը** ենթադրում է բյուջեի մեջ ներդնել նրա հողվածների սոցիալական (գենդերային) դասակարգում:
- **Գենդերային բյուջետավորման ձևավորումն ու իրականացումը** թույլ է տալիս նոր սոցիալ-տնտեսական տեխնոլոգիաների միջոցով առավել խորը և ամբողջովին գնահատել ընդունված որոշումների հետևանքները տղամարդկանց ու կանանց (ինչպես նաև խոցելի խմբերի) համար և արդյունքում բարձրացնել դրանց արդյունավետությունը: Ուստի գենդերային բյուջետավորումը ենթադրում է *սոցիալական փորձաքննության, լայն հասարակական քննարկման և լոբինգի անցկացման հնարավորություն:*
- Գենդերային բյուջետավորման կառուցումը չպետք է իրականացվի որևէ առանձին խմբի օգտին:
- Բյուջետային ծրագրերի կազմման և կատարման արդյունքների ներկայացման **ձևաչափը** պետք է արտացոլի ոչ այնքան ծրագրային ծախսերի կառուցվածքն՝ ըստ դրանց տեսակների (աշխատանքի վարձատրություն, ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերում և այլն), որքան այդ ծրագրերի իրականացումից ակնկալվող արդյունքները երկու սեռերի (ինչպես նաև բոլոր խոցելի խմբերի) համար հավասարապես:

Ելնելով վերը նշվածից, քննարկվեցին հետևյալ հարցերը.





1. Ինչպես ապահովել համապատասխան վերլուծությունների կամ հետազոտությունների իրականացումը, որոնք թույլ կտան վերհանել համայնքի բնակիչների, հատկապես խոցելի խմբերի, իրական կարիքները:
2. Ինչպես ապահովել իրականացվող ծրագրերի ազդեցության/արդյունավետության գնահատումը բնակչության՝ թե կանանց, թե տղամարդկանց, թե երեխաների, և թե այլ խմբերի ներկայացուցիչների վրա:
3. Ինչպես ապահովել բնակչության խոցելի խմբերի իրական մասնակցությունը համայնքներում կազմակերպվող բյուջեի վերաբերյալ հանրային քննարկումներին:
4. Ինչպես ներգրավվել փորձագետներին, ՀԿ-ների և ՋԼՄ-ների ներկայացուցիչներին, որպեսզի նրանք իրական մասնակցություն ունենան համայնքային բյուջեի և զարգացման ծրագրերի մշակման ու դրանց ընդունման գործընթացներում:

Ներկայացվեցին և քննարկվեցին հետևյալ առաջարկությունները.

1. Համայնքում համապատասխան վերլուծությունների և/կամ հետազոտությունների իրականացումը, որոնք թույլ կտան վերհանել համայնքի բնակիչների, հատկապես՝ խոցելի խմբերի, իրական կարիքները, պետք է վերապահել համայնքի սոցիալական աշխատողին: Եվ, որպեսզի համայնքի սոցիալական աշխատողը այդ գործառույթը կարողանա լիարժեք կատարել, անհրաժեշտ է.
 - «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 48-րդ հոդվածի 3-րդ կետում կատարել հետևյալ փոփոխությունը. «Սույն հոդվածի 1-ին մասում նշված լիազորությունների իրականացման համար յուրաքանչյուր 5000 բնակչի հաշվարկով համայնքի աշխատակազմում ստեղծվում է համայնքի սոցիալական աշխատողի առնվազն 1-ական հաստիք...»:
 - «Սոցիալական աջակցության» ՀՀ օրենքի 37-րդ թողվածի 2-րդ կետում կատարել հետևյալ փոփոխությունը. «Տեղական սոցիալական ծրագրերը մշակվում են համայնքի ղեկավարի կողմից, լիազորած պետական մարմնի աշխատակազմում չընդգրկված և կառավարման ոլորտից դուրս գործող տարածքային մարմնի սոցիալական դեպք վարողի մասնագիտական աջակցությամբ՝ գործընթացին պարտադիր մասնակից դարձնելով, համայնքի սոցիալական աշխատողին, ինչպես նաև մասնակից դարձնելով





համայնքի տարածքում գործող աջակցող ցանցի մասնակիցներին և համայնքի բնակչության ներկայացուցիչներին»:

- Համապատասխան փոփոխություններ մտցնել նաև համայնքի սոցիալական աշխատողի պաշտոնի անձնագրում:
- Համայնքի սոցիալական աշխատողների համար գենդերային թեմատիկայով վերապատրաստումներ կազմակերպել, ապահովել դրանց պարբերականությունը:

2. Բնակչության խոցելի խմբերի ներկայացուցիչների վրա համայնքում իրականացվող ծրագրերի ազդեցության/արդյունավետության գնահատումն ապահովելու համար՝ անհրաժեշտ է մշակել և գործարկել համապատասխան ցուցիչներ պարունակող էլեկտրոնային հավելված:

3. Համայնքների (համայնքապետարանների) համար պետք է մշակել և կիրառել գենդերային վերլուծության ուղեցույց՝ ապահովելու 5-ամյա զարգացման ծրագրերում (և, առհասարակ, յուրաքանչյուր իրականացվող ծրագրում) գենդերային բաղադրիչի պարտադիր ներառումը:

4. Անհրաժեշտ է նախատեսել սուբվենցիաների քվոտավորում՝ պարտադրել դրանց առնվազն 10%-ն ուղղորդել խոցելի խմբերից որևէ մեկի կարիքների բավարարմանը:

5. Որպեսզի հնարավոր լինի ներգրավվել փորձագետներին, ՀԿ-ների և ՋԼՄ-ների ներկայացուցիչներին համայնքային բյուջեի և զարգացման ծրագրերի մշակման ու դրանց ընդունման գործընթացներում, անհրաժեշտ է.

- Նախ, ՀՀ պետական բյուջեից համայնքներին սուբվենցիաների տրամադրումը ամրագրել օրենքով, այլ ոչ թե Կառավարության որոշումով:
- Երկրորդը, վերանայել ՀՀ պետական բյուջեից համայնքներին տրամադրվող սուբվենցիաների ծրագրային հայտերի քննարկման կարգը՝ **հայտերը քննարկման համար պետք է ներկայացվեն ոչ թե մարզպետարան (կամայական որոշումներից զերծ մնալու համար), այլ անկախ փորձագիտական խմբին**, որն էլ հայտերը քննարկելուց և ամփոփելուց հետո՝ դրանք կներկայացնի համապատասխան ոլորտային պետական կառավարման մարմիններ և Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման նախարարություն՝ վերջնական որոշում կայացնելու համար: Քանզի ներկայիս





գործող կարգը հակասում է Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական խարտիայի 9-րդ թողվածի դրույթներին:

Աշխատանքային հանդիպման ընթացքում ներկայացվել է նաև „Բյուջե բուրի համար,, ծրագրի շրջաններում իրականացված հետազոտության արդյունքները:

Հետազոտություն նպատակն էր խոշորացված համայնքներում ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող ծրագրերի և ընթացակարգերի վերաբերյալ հանրային կարծիքի ուսումնասիրություն իրականացնել: Ուսումնասիրությունն անդրադառնում է խոշորացված համայնքների բնակիչների տեղեկացվածության, բավարարվածության, մասնակցության, վստահության հիմնախնդիրների պարզաբանմանը:

Նպատակի իրականացման համար, մասնավորապես, ուշադրություն են դարձվել հետևյալ խնդիրներին՝

- բնակիչների տեղեկացվածությունը համայնքի վերաբերյալ ընդունված որոշումներից,
- տեղեկացվածության աղբյուրները
- իրազեկվածությունը համայնքներում իրականացվող զարգացման ծրագրերից և բավարարվածությունը դրանցից,
- բնակիչների բավարարվածությունը համայնքապետարանների կողմից իրականացվող ընթացակարգերից
- բնակիչների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանը
- վստահությունը տարբեր կառույցների/անձանց հանդեպ
- տեղեկացվածությունը համայնքային բյուջեից, դրա կազմման գործընթացներից
- դիրքորոշումները բյուջեի արդյունավետության մասին:

Ծրագրի շրջանակներում իրականացված հետազոտության արդյունքները թույլ են տալիս մի շարք եզրահանգումներ կատարել:

- Խոշորացված համայնքների բնակիչները հիմնականում տեղյակ չեն իրենց համայնքների ՏԻՄ-երի կողմից համայնքների կենսագործունեության վերաբերյալ ընդունված որոշումներից, համայնքներում իրականացված զարգացման ծրագրերից:
- Այդ որոշումներից հիմնականում տեղեկանում են սոցիալական ցանցի միջոցով՝ համայնքի բնակիչներ, համայնքապետարանի աշխատողներ, Facebook սոցիալական կայքի, համայնքապետարանի կայքի միջոցով և համայնքապետարանների պատերին փակցված հայտարարությունների միջոցով:





- Բոլոր համայնքներում իրականացված զարգացման ծրագրերից ամենաշատ հնչած տարբերակներն են լուսավորության անցկացումը, աղբահանությունը, ճանապարհների բարեկարգումը, խմելու/ռոտզման ջրագծերի բարելավումը, բնակավայրի ընդհանուր բարեկարգումը և մանկապարտեզի նորոգումը կամ կառուցումը: Բավարարվածությունը այս ծրագրերից մեծամասամբ միջինից բարձր է՝ 3.5 և ավել հնարավոր 5-ից:
- Ի տարբերություն զարգացման ծրագրերի, որոնցից բավարարվածությունը բավականին բարձր է, ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող մի շարք ընթացակարգերից այն բավականին ցածր է: Ամենաշատը հարցվածները բավարարված չեն համայնքի բյուջեի մասին բնակիչների իրազեկման գործընթացից, այնուհետև՝ տեղական որոշումների կայացման գործընթացի մեջ բնակիչների ներգրավումից և ՏԻՄ-երի գործունեության մասին համայնքի բնակիչներին իրազեկումից:
- Հարցվածների շրջանում բավականին ցածր է մասնակցությունը ՏԻՄ-երի կողմից կազմակերպվող հանրային քննարկումներին, լուսումներին քաղաքականությունների, ծրագրերի, պլանների, բյուջեի վերաբերյալ, ինչպես նաև ավագանու նիստերին: Սա նաև կապված է տեղեկացվածության հետ: Ովքեր տեղյակ են այս գործընթացներին, նաև մասնակցում են այդ քննարկումներին: Մյուս կողմից էլ տեսնում ենք համայնքի ավագանու և ղեկավարի ընտրություններին ակտիվ մասնակցություն:
- Քանի որ հարցվածների մեծամասնությունը չի մասնակցում բյուջեի վերաբերյալ քննարկումներին, նաև տեղյակ չէ իրենց տարվա բյուջեի չափից: Հետևաբար նաև դժվարանում են նշել, թե արդյոք բյուջեի ծախսը արդյունավետ է կազմակերպվում: Սրան գուցա հեռ, հարցվածների համեմատաբար մեծ տոկոսը գիտի, թե ինչ աղբյուրներից է ձևավորվում համայնքի բյուջեն:
- Ըստ սոցիալ-ժողովրդագրական տվյալների՝ տղամարդիկ ավելի տեղյակ են բյուջեի ձևավորման գործընթացից, քան կանայք: 46-65 տարիքային խմբի ներկայացուցիչները ավելի տեղյակ են այդ գործընթացից, քան մյուս տարիքային խմբերը: Բարձրագույն կրթություն ստացածները ավելի տեղյակ են, քան բարձրագույն չստացածները: Ավելի բարձր ֆինանսական կարգավիճակ ունեցողները ավելի տեղյակ են, քան ցածր ֆինանսական կարգավիճակ ունեցողները: Այսպիսով՝ եթե բյուջեի ձևավորման գործընթացից տեղյակ բնակչի միջին վիճակագրական կերպարը ստեղծենք, ապա նա կլինի 46-65 տարեկան, բարձրագույն կրթություն ունեցող, միջին եկամուտ ունեցող տղամարդ:





- Հարցվածների կողմից նշված համայնքային խնդիրները, որոնց լուծամը պետք է ուղղված լինի իրենց համայնքի բյուջեն, հետևյալն են՝ ճանապարհների անբարեկարգ լինելը խմելու կամ ոռոգման ջրերի ցանցի վատ վիճակը, աշխատատեղերի բացակայությունը, խաղահրապարակի, զբոսայգու և ժամանցի կամ հանգստի վայրերի բացակայությունը:
- Համայնքներում կանանց վերաբերող հետևյալ խնդիրներն են նշվել՝ աշխատատեղերի խնդիր, ժամանցի/հանգստի վայրերի բացակայության, գեղեցկության սրահների բացակայության, մանկապարտեզի կամ երեխայի խնամքի վայրերի բացակայություն, կանանց հանդեպ խտրականություն կամ անհավասարություն, իրավունքների պաշտպանվածության խնդիրը, կանանց ցածր ներգրավվածություն որոշումների կայացման գործընթացներում:
- Համայնքներում տղամարդկանց վերաբերող հետևյալ խնդիրներն են նշվել՝ աշխատատեղերի և արտագաղթի խնդիր, ժամանցի և հանգստի վայրերի բացակայություն, անբարեկարգ ճանապարհներ, գյուղատնտեսական տեխնիկայի և նյութերի պակաս, ցածր ինքնագնահատականի խնդիր:
- Բոլոր խոշորացված համայնքներից ուսումնասիրված գործընթացներից «ամենատեղյակ» համայնքը Տեղն է, «ամենաանտեղյակ» համայնքը՝ Կապանը:
- Առանցքային տեղեկատուների կողմից նշվել են համայնքային զարգացման հետևյալ ծրագրերը՝ ճանապարհների բարեկարգում, լուսավորության անցկացում, ջրագծերի անցկացում, աղբահանության իրականացում, շենքերի նորոգում, մանկապարտեզի կառուցում կամ վերանորոգում: Այդ ծրագրերի արդյունավետության միջին գնահատականները մեծամասամբ միջինից բարձր են, ինչը նաև համընկնում է բնակչության կողմից այդ նույն ծրագրերից բավարարվածության գնահատականներին:
- Համայնքների զարգացման ծրագրերը մշակելիս և բյուջեները կազմելիս դրանցում ներառում են և հաշվի են առնում կանանց, տղամարդկանց, երիտասարդներին, երեխաներին և խոցելի խմբերին վերաբերող հարցեր:
- Համայնքապետարանները ծրագրեր մշակելիս կամ որոշումներ կայացնելիս հանրային քննարկումներ են կազմակերպում, սակայն բնակչության մասնակցությունը այդ քննարկումների շատ ցածր մակարդակի վրա է գտնվում:
- Հանրային քննարկումների մասին հայտարարությունները տեղադրվում են համայնքապետարանի կայքում, փակցվում են համայնքապետարանի պատերին, տեղադրվում են սոցիալական կայքերում և բակերով շրջում և հայտարարում են:





- Առանցքային տեղեկատուները կարծում են, որ իրենց համայնքի բյուջեները բավարար չեն համայնքի առջև ծառայած խնդիրները լուծելու համար, քանի որ համայնքների խնդիրները ավելի շատ են, քան բյուջեն է, բյուջեն փոքր է, բնակիչները հարկերը ուշ են վճարում, խոշորացված համայնքներում բյուջեն համամասնորեն չի բաշխվում և որոշ համայնքների ավելի քիչ գումար է հասնում, քան մյուսներին, անապահով ընտանիքների թիվը մեծ է:
- Ըստ հարցվածների՝ համայնքի բյուջեներն ամենաշատն ուղղված են սոցիալական խնդիրներ ունեցողներին օգնություն ցուցաբերելուն, ճանապարհների բարեկարգմանը, խմելու/ոռոգման ցանցերի բարելավմանը, բակերի, բնակավայրերի բարեկարգմանը, աշխատավարձերի վճարմանը, լուսավորության, աղբահանության խնդիրներին:

Հիմնվելով վերոնշյալ մի շարք եզրահանգումների վրա, կարելի է մի շարք առաջարկներ առանձնացնել:

Քանի որ համայնքներում իրականացվող ծրագրերը, ներառյալ բյուջեի կազմումը վերաբերում է համայնքի բնակիչներին, ապա

- համայնքապետարանները պետք է ավելի ակտիվորեն ներգրավեն բնակչությանը այդ գործընթացներում: Մասնավորապես պետք է հանդիպումներ կազմակերպել և բացատրել բնակչության ներգրավվածության կարևորությունը:
- Բնակչությանը պետք է ավելի թիրախային տեղյակ պահել լսումների, քննարկումների մասին՝ կիրառելով տեղեկության փոխանցման բոլոր արդյունավետ միջոցները: Սա նաև կբարձրացնի բավարարվածությունը համայնքապետարանների կողմից իրականացվող ընթացակարգերից:
- Բնակչությանը հաշվետվություն ներկայացնել իրականացված ծրագրերի, բյուջեի ծախքի մասին (ապահովել գործունեության թափանցիկություն), ինչը նույնպես կբարձրացնի տեղեկացվածության մակարդակը, ինչպես նաև հետաքրքրություն կառաջացնի համայնքային գործերի հանդեպ:





Քանի որ հետազոտության ընթացքում առանձնացվել են կանանց և տղամարդկանց վերաբերող խնդիրները, ապա

- ծրագրեր մշակելիս և բյուջեն ձևավորելիս պետք է հաշվի առնել նաև այդ խնդիրները՝ թիրախային խմբերին հասնելու արդյունավետությունը բարձրացնելու համար:
- քաղաքականությունների մշակման և իրականացման գործընթացներում ներառել նաև կանանց, ովքեր հարցերի հանդեպ տարբերվող տեսանկյուններ ունեն, ինչը նաև հնարավորություն կտա այդ քաղաքականությունները ավելի ներառական դարձնել:
- Իրականացնել իրականացված ծրագրերի արդյունավետության ուսումնասիրություն բնակիչների շրջանում, ինչը կօգնի ավելի արդյունավետ մշակել հետագա ծրագրերը:

