



Հայաստանի հետ Եվրոպական միության համագործակցության գնահատում 2010-2017

Վերջնական Հաշվետվություն
Հատոր 1– Հիմնական Հաշվետվություն

Մարտ 2020

Եվրոպական հանձնաժողովի կողմից իրականացված Գնահատում

Սույն գնահատումն իրականացվել է Եվրոպական հանձնաժողովի հարևանության և
ընդլայնման բանակցությունների գլխավոր տնօրինության- (DG NEAR) թեմատիկ
փորձաքննության, մոնիթորինգի և գնահատման բաժնի հանձնարարությամբ

Իրականացվել է Landell Mills Ltd- ի կողմից

Սույն փաստաթղթում ներկայացված հեղինակային կարծիքները, որոնք պարտադիր չեն ,
արտահայտում Եվրահանձնաժողովի կամ ներգրավված երկրների իշխանությունների
կարծիքը:

Հավելվածներ	vi
Հապավումների ցանկ	vii
1. Համառոտ ամփոփումներ	x
1.1. Համառոտ ամփոփում	x
1.2. Համառոտ ամփոփում	xi
2. Ներածություն	1
2.1. Փաստաթղթի ընդհանուր նկարագիր	1
2.2. Ծավալը	3
2.3. Նախնական գնահատումներ	4
2.4. Մեթոդաբանություն	5
3. Աշխատանքների իրականացման կարգավիճակը (արդյունքները)	9
3.1. Հայաստան – համատեքստը և միտումները	9
3.1.1. Նախապատմություն և համատեքստ	9
3.1.2. Հայաստանի կառավարության առաջնահերթությունները	13
3.2. Միջազգային աջակցություն Հայաստանին 2007-2017	14
3.3. ԵՄ աջակցությունը Հայաստանին 2010-2017	15
3.3.1. Զաղաքական համաձայնագրեր և ստանձնած պարտավորություններ	15
3.3.2. Ոլորտի առանձնահատուկ գործիքներ	17
3.3.3. Երկխոսություն և ազդեցության այլ գործիքներ	17
3.3.4. Ֆինանսական աջակցություն	18
3.3.5. ԵՄ ընդհանուր ֆինանսավորումը և միտումները	20
3.3.6. Ընդհանուր նկարագիր	21
4. Գնահատման արդյունքների արձագանքները	22
4.1. EQ 1- Համապատասխանություն	22
4.2. EQ 2 Փոխկապակցվածություն, կոորդինացում, փոխլրացում	29
4.3. EQ 3 Ավելացված արժեք	31
4.4. EQ 4 Մեթոդներ և գործիքներ	34
4.5. EQ 5 Գենդեր	41
4.6. EQ 6 Ժողովրդավարական հաստատություններ, օրենքի գերակայություն և դատական համակարգի բարեփոխում	44
4.7. EQ 7 Պետական կառավարման բարեփոխում, ներառյալ՝ պետական ֆինանսների Կառավարում	50
4.8. EQ 8 - Մարդու իրավունքներ և քաղաքացիական հասարակություն	59
4.9. EQ 9 – Առևտուր և տնտեսական զարգացում	69

4.10. EQ 10 Կապ	74
4.11. EQ11 - Մարդկային հարաբերություններ	79
4.12. Լրացուցիչ հարցեր	87
4.12.1. Պատվիրակության կառավարում և կադրային ապահովումը	87
4.12.2. Մշտադիտարկում, գնահատում և ուսումնասիրություն	89
5. Եզրակացություններ և առաջարկներ	90
5.1. Եզրակացություններ	90
5.2 Առաջարկներ	93

Աղյուսակներ

Աղյուսակ 1: Բյուջետային աջակցության ծրագրի ոլորտները	xiv
Աղյուսակ 2: Գնահատման հարցեր	2
Աղյուսակ 3: Առաջատար դոնորները Հայաստանին	14
Աղյուսակ 4: ԵՄԴ-ի և Հայաստանի միջև գերակա ոլորտներ	17
Աղյուսակ 5: ԵՄ հաստատությունների կողմից ընդհանուր հատկացումները գնահատման ժամանակահատվածում	20
Աղյուսակ 6: ԵՄԴ հայաստանյան գրասենյակի կողմից ծրագրված և փաստացի ծախսերի բացվածքը	20
Աղյուսակ 7: Պայմանագրերի բացվածքը - ազդեցության մեթոդների ցուցանիշը, '	35
Աղյուսակ 8: 2010-2017թթ Բյուջետային աջակցության ծրագրեր	36
Աղյուսակ 9: Ֆինանսական համաձայնագրեր	39
Աղյուսակ 10: 2009-2018 թթ Պայմանագրերի ամփոփում	52
Աղյուսակ 11: Հայաստանի վարկանիշն՝ ըստ Համաշխարհային կառավարման ցուցանիշների	54
Աղյուսակ 12: Ընտրված ՊՖԿ պայմանագրեր	56
Աղյուսակ 13: Նախատեսված գումար և կատարված ծախս	61
Աղյուսակ 14: Ֆինանսական գործիքներ և ծախսեր	61
Աղյուսակ 15: Սահմանափակումներ բիզնեսում	69
Աղյուսակ 16: Մասնագիտական կրթության և ուսուցման բյուջետային աջակցություն	81
Աղյուսակ 17: Միգրացիոն և միգրացիայի կառավարման ծրագրեր	81

Գծապատկերներ

Գծապատկեր 1: Չարգացման Պաշտոնական Աջակցության Հանձնառությունները և Վճարումները	xiii
Գծապատկեր 2: Հայաստանի քարտեզը (Աղբյուր /տրամադրված՝ RFERL կողմից)	9
Գծապատկեր 3: Դոնորների աջակցությունը Հայաստանին 2010-2017	14
Գծապատկեր 4: ԵՄ-ի ընդհանուր աջակցությունը Հայաստանին	16
Գծապատկեր 5: ՉԵՏՀ ՉԱԿ ՉՊԱ հատկացումները Հայաստանին	19
Գծապատկեր 6: ԵՄ աջակցությունը Հայաստանին (հատկացումներ եվրոյով)	20
Գծապատկեր 7: ԵՄ-ի տարածաշրջանային և երկրի մակարդակով նպատակների հավասարեցում	23
Գծապատկեր 8: ՉՊՕ (մլն. եվրո) ԵՄ հաստատությունների հանձնառություններ և վճարումներ	26
Գծապատկեր 9: ՉԱԿ 210 Տրանսպորտ և պահեստավորում - հանձնառություններ և վճարումներ	27
Գծապատկեր 10: ԵՄ պայմանագրերը Հայաստանում 2010-2017	28
Գծապատկեր 11: Սոց. հարցումների արձագանքները ԵՄ-ի վերաբերյալ	34
Գծապատկեր 12: Սոց, հարցումների արձագանքները՝ Հայաստանին ԵՄ աջակցության արդյունավետության վերաբերյալ	34
Գծապատկեր 13: Ընդհանուր վճարված եվրոյով ` ըստ	36
Գծապատկեր 14: ՉՊՕ հատկացումները իրավական և դատական ոլորտի զարգացման համար 2010-2017	45
Գծապատկեր 15: Տրամաբանական մոդել EQ6 - Ժողովրդավարական հաստատություններ, օրենքի գերակայություն և դատական համակարգի բարեփոխումներ	45
Գծապատկեր 16: Transparency International՝ Կոռուպցիայի ընկալման ցուցանիշների արդյունքները 2012-2018	49
Գծապատկեր 17: ՉՊՕ հատկացումներն իրավական և դատական ոլորտի զարգացման համար 2010-2017	51
Գծապատկեր 18 Տրամաբանական մոդել պետական կառավարման բարեփոխումների համար, ներառյալ պետական ֆինանսների կառավարումը	53
Գծապատկեր 19: Համաշխարհային բանկի կառավարության ցուցանիշների վրա հիմնված արդյունքներ (Հայաստան)	54

Գծապատկեր 20: ՉՊՕ հատկացումներն իրավական և դատական ոլորտի զարգացման համար 2010-2017	56
Գծապատկեր 21: Հատկացումներ մարդու իրավունքների և քաղաքացիական հասարակության ոլորտի ծրագրերի համար (աղբյուր Եվրոպական հանձնաժողով)	61
Գծապատկեր 22: Օժանդակության գործիք	61
Գծապատկեր 23: ԵՄ պայմանագրերը առևտրի և տնտեսական զարգացման ոլորտում	70
Գծապատկեր 24: Առևտրի և տնտեսական զարգացման տրամաբանական մոդելը	71
Գծապատկեր 25: Ենթակառուցվածքների, Էներգետիկայի և շրջակա միջավայրի պահպանման աջակցության ԵՄ տրամաբանական մոդելը	75
Գծապատկեր 26: Գործազուրկ երիտասարդների մասնաբաժինը կրթության կամ վերապատրաստման ոլորտում	80
Գծապատկեր 27: Ժողովրդից ժողովուրդ (մարդկային հարաբերությունների) տրամաբանական մոդելը	82
Գծապատկեր 28: Պատվիրակության կողմից աշխատանքի ծանրաբեռնվածության ցուցանիշները	88

Հավելվածներ

Գլուխ II: Հավելվածներ 1-8

Գլուխ III: Հավելված 9 (EQ 5- EQ 11 տվյալներ)

Հապավումների ցանկ

ԱՅ	Ասոցացման համաձայնագիր
ԱԶԲ	Ասիական զարգացման բանկ
ՀԶՌ	Հայաստանի զարգացման ռազմավարություն
ՄՃԲՆՏՄՅ	Միջազգային ճանապարհային բեռնափոխադրումներում ներգրավված տրանսպորտային միջոցների համաձայնագիր
ՉՖԳ	Չարգացման ֆրանսիական գործակալություն
ՀՀ դրամ	Հայկական դրամ (արժույթ)
ՀԱՃՏ	Հայաստանի Ավտոմոբիլային ճանապարհների տնօրինություն
ԲԲՄ	Բարենպաստ բիզնես միջավայր
ԿՆԽԿԿ	ՄԱԿ-ի կանանց նկատմամբ խտրականության վերացման կոնվենցիա
ՀԸԳՀ	Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագիր
ԵՌՓ	Երկրի ռազմավարական փաստաթուղթ
ԽՀԱԱԳ	Խորը և համապարփակ ազատ առևտրի գոտի
ՉՀԳ	Չարգացման համագործակցության գործիք
ՄԶՍ	Միջազգային զարգացման ստորաբաժանում (Միացյալ թագավորություն)
ՔԱԳՎ	Քաղաքացիական ավիացիայի գլխավոր վարչություն
ՀԸԲ ԳՎ	Հարևանության և ընդլայնված բնակչությունների գլխավոր վարչություն
ԱԳ	Արևելյան գործընկերություն
ԱԳԻՀԾ	Արևելյան գործընկերության ինտեգրման և համագործակցության ծրագիր
ՎԶԵԲ	Վերակառուցման և զարգացման եվրոպական բանկ
ՄԻԵԿ	Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիա
ԷԱ	Էներգաարդյունավետություն
ԱԳԵԾ	Արտաքին գործողությունների եվրոպական ծառայություն
ԷԱՎ	Էներգաարդյունավետության վարչություն
ԵՏՄ	Եվրասիական տնտեսական միություն
ՇՄԱԳ	Շրջակա միջավայրի ազդեցության գնահատում
ԵՆԲ	Եվրոպական ներդրումային բանկ
ԱՆՊ	Արտաքին ներդրումների պլան
ՀԷՑ	Հայաստանի Էլեկտրացանցեր
ԵՀԳ	Եվրոպական հարևանության գործիք
ԵՀԳԳ	Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիք
ԲԶԻ	Բնապահպանական քաղաքականության ինտեգրում
ԷԷՅՕ	Էլեկտրաէներգետիկական համակարգի օպերատոր ՓԲԸ
ԵՄ	Եվրոպական միություն
ՕՌԻՆ	Օտարերկրյա ուղղակի ներդրումներ
ԳՀԿՖ	ՄԱԿ-ի գենդերային հավասարության կանանց ֆոնդ
ԳԳՊ	Գենդերային գործողությունների պլան
ՀՆԱ	Համախառն ներքին արտադրանք
ԳՀԿԻԸ	Գենդերային հավասարություն և կանանց իրավասությունների ընդլայնում
ԳՀԿ	Գենդերային հարցերով կոորդինատոր
ՀԿ	Հայաստանի կառավարություն
ԱԸՀ +	Արտոնյութությունների ընդհանրացված համակարգ
ԳԹԽ	Գենդերային թեմատիկ խումբ
ԲԷՑ	Բարձրավիճակ Էլեկտրացանցեր ՓԲԸ
ՄԴՔԶԻ	Քաղաքացիական եվ քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագիր
ՏՍՄԻՄԴ	Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների միջազգային դաշնագիր

ՄՖՅ	Միջազգային ֆինանսավորող հաստատություններ
ՄՏ	Միջամտության տրամաբանություն
ԱՄՄՆՆ	Ազգային մակարդակով սահմանված նախատեսվող ներդրումներ
ՄՍԻ	Մտավոր սեփականության իրավունքներ
ԶՈՅԿ	Զրային ռեսուրսների համապարփակ կառավարում
ԴԶ	Դատողության չափորոշիչներ
ՎԴՖՅ	Վարկերի և դրամաշնորհների ֆինանսական հաստատություններ
ԼԱԻ	Լոգիստիկայի արդյունավետության ինդեքս
ՀԶՆ	Հազարամյակի զարգացման նպատակը
ԲԲՀ	Բազմակողմանի բնապահպանական Համաձայնագրեր
ՄԱԷԿ	Մեծամորի ատոմային էլեկտրակայան
ՏԿԵՆ	Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն
ԱՊ	ԵՄ անդամ պետություններ
ԿԶԱԽ	Կայուն զարգացման ազգային խորհուրդ
ԱԷԳՊ	Ազգային էներգախնայողության գործողության պլան
ՀԿ	Հասարակական կազմակերպություն
ԱԻԾ	Ազգային ինդիկատիվ ծրագիր
ԵԱՀԿ	Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպություն
ԳՀՀ	Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագիր
ՊՄՀ	Հանրային-մասնավոր գործընկերություններ
ՀԾԿՀ	Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողով
ՀՀՄՑ	Համեմատության վրա հիմնված մրցունակության ցուցանիշներ
ՎԷ	Վերականգնվող էներգիա
ՀՀ	Հայաստանի Հանրապետություն
ՓՄՁԱԱ	Փոքր և միջին ձեռնարկությունների աջակցության ակտ
ՀԿԵ	Հարավկովկասյան երկաթուղի
ԿԶ	Կայուն զարգացում
ԿԶԾ	Կայուն զարգացման ծրագիր
ՇՄՈԳ	Շրջակա միջավայրի ռազմավարական գնահատում
ՓՀԷԿ	Փոքր հիդրոէլեկտրակայաններ
ՓՄՁ	Փոքր և միջին ձեռնարկություններ
ՓՄՁ ՉԱԿ	Հայաստանի ՓՄՁ զարգացման ազգային կենտրոն
ՊՈԱԿ	Պետական ոչ առևտրային կազմակերպություն
ԱԷ	Արևային էլեկտրակայան
ՍՖՍՄ	Սանիտարական և ֆիտոսանիտարական միջոցառումներ
ՀՍ	Հողի ստանդարտ
ՄԱՇ	Միասնական աջակցության շրջանակ
ՏԱ	Տեխնիկական աջակցություն
ՏԿԴ	Տեխնիկական և վարչական դրույթներ
ԱՏԽ	Առևտրի տեխնիկական խոչընդոտներ
ՏԱ	Տեխնիկական առաջադրանք
ՏՐԱՍԵԿԱ	Տրանսպորտային միջանցք Եվրոպա-Կովկաս-Ասիա
ՄԱԿ	Միացյալ ազգերի կազմակերպություն
ՄԱԿԵԹ	ՄԱԿ-ի երկրի թիվ
ՄԱԿԶԾ	ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագիր
ՄԱԿԵՏՀ	ՄԱԿ-ի Եվրոպայի տնտեսական հանձնաժողով
ՄԱԿԿՓՇԿ	ՄԱԿ-ի կլիմայի փոփոխության մասին շրջանակային կոնվենցիա
ՄԱԿԲՀ	ՄԱԿ-ի բնակչության հիմնադրամ

ՄՆ	Միացյալ Նահանգներ
ՄՆՄԶԳ	Միացյալ Նահանգների միջազգային զարգացման գործակալություն
ԱՄՆ ԴՈԼԱՐ	Միացյալ Նահանգների դոլար
ՀԲ	Համաշխարհային բանկ
ԶՈՇԻ	Զրային ռեսուրսների շահագործման ինդեքս
ԱՀԿ	Առողջապահության համաշխարհային կազմակերպություն
ԿՏԺԳ	«Կանայք տեղական ժողովրդավարական ծրագրերում
ԿԱԿ	Կանանց աջակցության կենտրոն
ԱՀԿ	Առևտրի համաշխարհային կազմակերպություն

1. Համառոտ ամփոփումներ

1.1. Համառոտ ամփոփում

Սույն գնահատման նպատակն է որոշել, թե որքանով են ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող տարբեր ծրագրեր և նախագծեր նպաստում Հայաստանի հետ ԵՄ համագործակցության ռազմավարական նպատակների իրականացմանը: Այն բացահայտում է հիմնական դասերը՝ տեղեկացնելու և բարելավելու ընթացիկ և ապագա ընտրության գործընթացները: Սույն գնահատումն ընդգրկում է 2010-2017 թվականները: Այս ժամանակահատվածում, համագործակցության շրջանակներում, Հայաստանին տրամադրվել է 568 մլն. եվրո¹ օժանդակություն ԵՄ հաստատությունների², այդ թվում՝ Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիքի (ԵՀԳԳ), Եվրոպական հարևանության գործիքի (ԵՀԳ) և Եվրոպական ներդրումային բանկի (ԵՆԲ) կողմից:

Օժանդակությանն ուղղված բյուջեի ծրագրումը հիմնականում համապատասխանում և պատշաճ կերպով արձագանքում էր ռազմավարական ուղղության փոփոխություններին և ազգային ու տարածաշրջանային իրադարձություններին: 2015 թվականից ԵՄ-ն Էականորեն ամրապնդել է դոնորների համակարգումը: ԵՄ պատվիրակության միջոցով փաստացի ծախսերի ավելի քան 60%-ը (բացառությամբ ԵՆԲ) կապված էր ընդհանուր կամ ոլորտային բյուջետային աջակցության ծրագրերի հետ: Ոլորտային բյուջետային աջակցությունն (ՈԲԱ) ապահովում է համակարգային և կայուն երկարաժամկետ փոփոխությունների աջակցության արդյունավետ շրջանակ: ՈԲԱ նախագիծը պետք է ավելի լավ արտացոլի քաղաքական և ինստիտուցիոնալ իրողությունները և կարողությունների սահմանափակումները և համակարգի ամբողջական փոփոխություններին վերաբերող մոնիթորինգը, գնահատումը և ընդհանուր համակարգային փոփոխությունների հետ կապված ուսուցումը, որոնք կարող են բարելավվել:

Առաջընթաց է արձանագրվել բարելավված ծրագրավորման և գործիքների և գիտելիքների տրամադրման հարցում՝ գեներային հիմնախնդիրների ներառման ուղղությամբ: Հաջորդ քայլը գործնականում այս գործիքների կիրառումն է:

Համակարգային փոփոխություններ են իրականացվել մասնագիտական կրթության և վերապատրաստման, գյուղատնտեսության և գյուղական զարգացման ոլորտներում: Արդարադատության ոլորտը մեծապես բարելավվել է օրենսդրության և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների առումով, բայց դատական և քրեական արդարադատության համակարգի բուն կատարողականության բարելավումը կաշկանդվել է կառավարության կողմից անբավարար ռեսուրսներով և քաղաքական կամքով: Պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումները սահմանափակված էին կենտրոնական իշխանության բացակայության հետևանքով՝ համակարգելու և իրականացնելու բարեփոխումները, միևնույն պետական ֆինանսների կառավարումը լավ առաջընթաց էր ապրում:

Օրենսդրական և սահմանադրական փոփոխությունները բարելավեցին մարդու իրավունքների պաշտպանության հետ կապված պաշտոնական իրավիճակը, որն իրականացվում է ԵՄ մարդու իրավունքների բյուջետային աջակցության նորարար ծրագրի միջոցով: Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների ներգրավվածությունը և աջակցությունը նպաստել են ավելի առողջ և ակտիվ քաղաքացիական հասարակության ձևավորմանը, նրանց ներգրավվածությունը քաղաքականության և երկխոսության մեջ նպաստել է որոշ ոլորտներում քաղաքականության կայացմանը:

Առևտրի և տնտեսական զարգացման հետ կապված ռազմավարության փոփոխությունը նպաստեց փոքրածավալ բարելավումների, որոնք կարող են ավելի մեծ արդյունքներ ունենալ

¹<https://euaidexplorer.ec.europa.eu>

² ԵՄ հաստատություններ՝ տերմինաբանությունն է, որն օգտագործվում է OECD DAC- ի կողմից՝ պաշտոնական զարգացման օժանդակության հոսքերը գրանցելու համար: Ներառված են ինչպես Եվրահանձնաժողովը, այնպես էլ Եվրոպական ներդրումային բանկը:

առաջիկա տարիներին: Նմանապես, կապի ենթակառուցվածքում ներդրումները տեղին են, բայց շոշափելի արդյունքներ տեսնելու համար ժամանակ կպահանջվի: ԵՄ-ն նպաստել է միջպետական հոսքերի բարելավմանը և միգրացիայի ավելի լավ կառավարմանը:

ԵՄ-ն սույն գնահատման ժամանակաշրջանի ավարտին ի հայտ եկավ ավելի հստակ նպատակներով և գործիքների համապարփակ և հզոր շարքով՝ Եվրոպական հարևանության քաղաքականության շրջանակներում Հայաստանի կայունությանը, զարգացմանը և բարեփոխումներին աջակցելու համար: Այնուամենայնիվ, անհրաժեշտ է ավելի շատ աշխատանք իրականացնել՝ ԵՄ-ի կողմից երկրին ռազմավարական աջակցություն ցուցաբերելու մակարդակով՝ մոնիթորինգի, գնահատման և ուսուցման ամրապնդման համար: Ավելի մեծ միջամտությունները կարող են բարելավվել նախագծման փուլում՝ քաղաքական տնտեսության գործոնների և կազմակերպչական կարողությունների առավել իրատեսական գնահատականներով, ինչպես նաև իրականացման փուլում իրադարձություններին ավելի արագ արձագանքելով: Պատվիրակության կազմում կադրերի մակարդակը պետք է համահունչ լինի աշխատանքային ծանրաբեռնվածության հետ:

1.2. Համառոտ ամփոփում

«Հայաստանի հետ Եվրոպական միության համագործակցության գնահատում, երկրի մակարդակի գնահատում» թեմայով սույն Հաշվետվությունը նպատակ ունի «գնահատել, թե որքանով են ԵՄ կողմից ֆինանսավորվող տարբեր ծրագրերը՝ Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիքի (ԵՀԳԳ), Եվրոպական հարևանության գործիքի (ԵՀԳ) և ԵՄ թեմատիկ ծրագրերի շրջանակներում՝ 2010թ-ից մինչև 2017թ-ի կեսերն ընկած ժամանակահատվածում նպաստում Հայաստանի հետ ԵՄ համագործակցության ռազմավարական նպատակների իրականացմանը: Գնահատումը պետք է նաև «սահմանի հիմնական դասերը՝ ընթացիկ տարբերակները բարելավելու և հետագա քայլերը հայտնելու համար:

Գնահատման միջոցով նախատեսված ժամկետը 2010–2017 թվականն է: Սույն գնահատման ընթացքում քննարկման ենթակա գործողությունները սահմանելու հիմնական չափանիշն այն է, թե արդյոք այդ գործողությունները կրել են ԵՄ ծախսերը տվյալ ժամանակահատվածի ընթացքում: Հետևաբար, այն ներառում է նաև այն գործողությունների դիտարկումը, որոնք պլանավորվել են մինչև 2010 թվականը: Գնահատման նպատակով ուսումնասիրությունների հիմնական մասն իրականացվել է 2018 և 2019 թվականներին: 2018 թ-ին երկրում զգալի փոփոխություններ են տեղի ունեցել: Այնուամենայնիվ, սույն գնահատումը նպատակ չունի գնահատել այդ փոփոխությունները կամ դրանց հետևանքները՝ իր ուշադրության կենտրոնում պահելով 2017թ-ի ժամանակահատվածը: Այն, այնուամենայնիվ, հղում է կատարում հաջորդ իրադարձություններին, որտեղ այն նպատակահարմար է և անհրաժեշտ:

Հայաստանը միջինից բարձր եկամուտ ունեցող երկիր է՝ 2,9 միլիոն բնակչությամբ, որը 1991թ-ին վերականգնել է իր անկախությունը Խորհրդային Միությունից: 2015թ-ի սահմանադրական փոփոխությունների հետևանքով՝ կառավարման կառուցվածքը նախագահականից փոխվեց պառլամենտական համակարգի: Հայաստանը ցամաքով շրջապատված երկիր է և ունի միայն երկու բաց սահման՝ հյուսիսային սահման Վրաստանի հետ և հարավային սահման Իրանի հետ: Ադրբեջանի և Թուրքիայի հետ սահմանները փակվել են 90-ականների սկզբից՝ Լեռնային Ղարաբաղի հակամարտության արդյունքում:

2004 թվականից երկիրը հանդիսանում է Եվրոպական հարևանության քաղաքականության (ԵՀՔ) մաս:

Բացի այդ, մասնակցելով հարևանության գործընթացներին, 2010-ից 2017 թվականներին Հայաստանը ԵՄ հաստատությունների³ կողմից որպես համագործակցության աջակցություն ստացել

³ <https://euaidexplorer.ec.europa.eu>

Է 568 միլիոն եվրո⁴, որը հիմնականում, բայց ոչ ամբողջությամբ իրականացվել է Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիքի (ԵՀԳԳ) կողմից և վերջին տարիներին՝ Եվրոպական հարևանության գործիքի (ԵՀԳ) կողմից: ԵՄ-ն օգնություն տրամադրող միակ խոշոր դոնոր կազմակերպությունն է երկրում:

ԵՄ-ի ռազմավարական նպատակները Հայաստանի նկատմամբ ավելի բացահայտ արտացոլված են 2017թ-ի նոյեմբերին Բրյուսելում համաձայնեցված չորս առաջնահերթություններով՝

- Ավելի ուժեղ Էկոնոմիկա (տնտեսական զարգացում և շուկայի հնարավորություններ)
- Ավելի ուժեղ կառավարում (հաստատությունների ամրապնդում և լավ կառավարում)
- Ավելի ուժեղ կապ (կապ, Էներգաարդյունավետություն, շրջակա միջավայր և կլիմայական փոփոխություններ)
- Ավելի ուժեղ հասարակություն (շարժունակություն և շփում տարբեր երկրների առանձին մարդկանց միջև):

Սույն գնահատումն իրականացված է՝ հիմնվելով երեք հիմնական աղբյուրների վրա՝ փաստաթղթերի վերլուծություն, որն ապահովում է ոլորտային վերլուծություն, ծրագրերի կազմում, ծրագրի վերաբերյալ հատուկ տվյալներ և գնահատումներ, հիմնական տվյալների վերլուծություն ԵՄ Արտաքին կապերի ընդհանուր տեղեկատվական համակարգից և Տեղեկատվության կառավարման համակարգից (ՏՀՀ), ինչպես նաև Չարգացման պաշտոնական աջակցության (Չարգացող երկրների տնտեսական համագործակցության և զարգացման աջակցության կազմակերպություն) տվյալների բազայից, իսկ առաջնային տվյալները հավաքվել են Հայաստանում 2019 թվականի մայիսին անցկացված հարցազրույցներից և ֆոկուս-խմբերի քննարկումներից: Արդյունքները գնահատվել են տրամաբանական մոդելների վերաձևավորված համակարգի հիման վրա, որոնք հիմնված են ԵՄ ծրագրերի փաստաթղթերի վրա, տրամադրելու կառուցվածքային մոտեցում՝ տվյալների ուսումնասիրման և իրական արդյունքների գնահատման վերաբերյալ՝ ակնկալվող արդյունքների և ազդեցությունների դեմ: Արդյունքները գնահատվել են վերափոխված տրամաբանական մոդելներից բխած ԵՄ ծրագրային փաստաթղթերի հիման վրա՝ տվյալների ուսումնասիրման կառուցվածքային մոտեցումը ապահովելու և ակնկալվող ցուցանիշների և ազդեցությունների իրական արդյունքները գնահատելու համար:

Ուսումնասիրության հիմնական արդյունքները

Համապատասխանություն. Երկրի մակարդակով ծրագրի իրականացումն ընդհանուր առմամբ համապատասխանում է Բրյուսելի կողմից՝ Հարևանության և արևելյան գործընկերության համար սահմանված ռազմավարական ուղղություններին: Գնահատման ժամանակահատվածի վրա ազդել են չորս ինֆլեքսիոն կետեր՝ 2009 թվականին Արևելյան գործընկերություն (ԱԷԳ) ծրագրի մեկնարկը, 2011 թվականին Եվրոպական հարևանության քաղաքականության վերանայումը, Եվրոպական հարևանության գործիք ծրագրի մեկնարկը՝ փոխարինելով ԵՀԳԳ (Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիք) ծրագրին և ավելացնելով առկա ֆինանսավորումը, ինչպես նաև 2015 թվականին՝ Հարևանության քաղաքականության երկրորդ վերանայումը՝ նույն տարում անցկացվելիք ԱԷԳ Ռիգայի գագաթնաժողովի արդյունքների հետ համատեղ:

ԵՄ ծրագրի իրականացումը Հայաստանում հիմնականում այս քաղաքական իրադարձություններից բխող յուրաքանչյուր ազդակի արձագանքն էր ժամանակային ընդհատումներով, որն անխուսափելի էր՝ հաշվի առնելով ծրագրավորման գործընթացի բնույթը: Երկրի մակարդակով, 2013 թվականին Հայաստանի ռազմավարության կտրուկ փոփոխությունը, ԵՄ-ից դեպի Եվրասիական տնտեսական միություն, այն պահին էր, երբ ԵՄ-ն ստիպված էր հիմնարար կերպով վերանայել իր ռազմավարությունը երկրի նկատմամբ: 2014թ-ին ստանձնած նոր պարտավորությունների դադարից հետո (տե՛ս ստորև նկարը), ԵՄ աջակցությունը հետ քաշվեց ԵՄ կանոնների օրենսդրական մոտեցումներից, որպես տնտեսության զարգացման և տնտեսությունում ենթակառուցվածքներում,

⁴ ԵՄ հաստատություններ՝ տերմինաբանությունն է, որն օգտագործվում է OECD DAC- ի կողմից՝ պաշտոնական զարգացման օժանդակության հոսքերը գրանցելու համար: Ներառված են ինչպես Եվրահանձնաժողովը, այնպես էլ Եվրոպական Ներդրումային Բանկը:

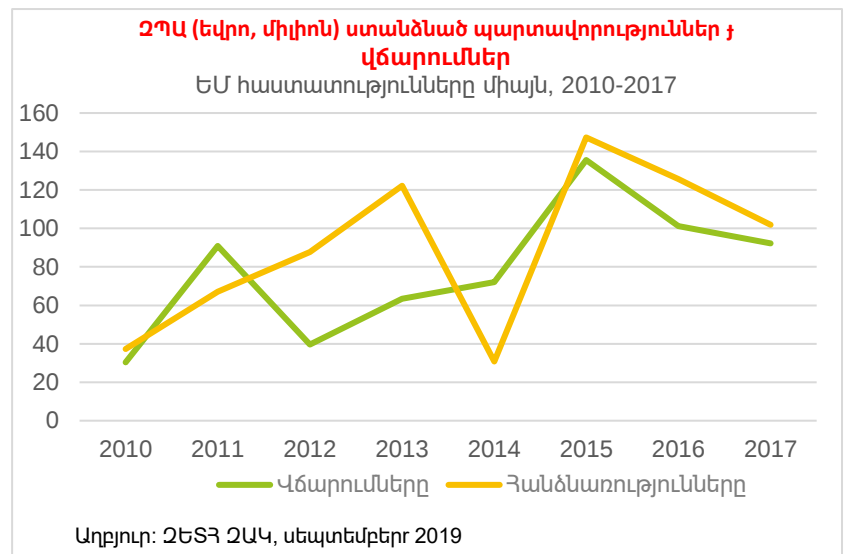
գյուղատնտեսության մեջ և ՓՄՁ-ներում (փոքր և միջին ձեռնարկություններ) ներդրումների աջակցության գործիք:

Փոխկապակցվածություն, փոխլրացում, կոորդինացում

2015թ-ին, ԵՄ պատվիրակությունը քրտնաջան աշխատել է դոնորների գործունեության համակարգման ամրապնդման համար: Անդամ պետությունները և մյուս խոշոր դոնորները տպավորված էին և բավարարված այս ջանքերից: Այս բարելավված համակարգման արդյունավետությունը, ամենայն հավանականությամբ, կզգացվի գնահատման ժամանակաշրջանի ավարտից հետո (2017 թ.):

Գնահատման ժամանակահատվածում դոնորների հավասարեցմանն ու դոնորների համակարգմանն աջակցելու հարցում կառավարության կողմից ոչ մի արդյունավետ մոտեցում չի եղել: Ոլորտային համադրումն բարելավելու նպատակով առանձին նախարարություններ, ինչպիսիք են՝ Կրթության և գիտության նախարարությունը, կազմակերպել են իրենց դոնորների հանդիպումները: Կառավարության համակարգման պոտենցիալն ամրապնդելու համար ԵՄ-ն ապավինում էր ՄԱՉԾ/ՄԱԿ-ի ռեգիոնալ կոորդինատորի աշխատանքները:

ԵՄ տեղեկատվության կառավարման համակարգերը արդյունավետ չեն ծրագրի իրականացման, արդյունքների և ուսուցման վերաբերյալ մատչելի տեղեկատվության տրամադրման հարցում, ինչպես նաև՝ մոնիթորինգի համակարգերը հարմար չեն ռազմավարության իրականացման գործընթացին և ԵՄ համագործակցության արդյունքներին և ազդեցությանը հետևելու համար:



Գծապատկեր 1: Չարգացման Պաշտոնական Աջակցության Հանձնառությունները և Վճարումները

ԵՄ առանձնահատուկ դերը (ավելացված արժեքը). ԵՄ աշխարհաքաղաքական, մշակութային և տնտեսական ազդեցությունը և դրա գործիքների շարքը առանձնահատուկ դեր ունեն Չայաստանի հետ նրա համագործակցության մեջ: Օրինակ՝ ԵՄ-ի հետ ավելի սերտ կապերի համար, օրինակ՝ ազատ տեղաշարժման, առևտրային և կրթության ոլորտներում, խթան են հանդիսացել Չայաստանում իրականացված խրախուսող բարեփոխումները: Բովանդակալից և տեղեկացված տեխնիկական երկխոսությունն առաջարկելու ԵՄ-ի ունակությունն այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ մասնագիտական կրթությունը և պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումները, ավելացնում են խնդիրների մանրակրկիտ ուսումնասիրման և տեխնիկական գիտելիքների մակարդակը, որոնք օգնում են մշակել այնպիսի մեխանիզմներ և գործընթացներ, որոնց միջոցով կարող են իրականացվել բարեփոխումներ: Վերջապես, ֆինանսական գործիքները, մասնավորապես բյուջեի օժանդակությունը, ապահովում են այն միջոցները, որոնց միջոցով հնարավոր է այդ բարեփոխումները գործնականորեն իրականացնել:

Որպես միակ խոշոր դոնոր՝ ԵՄ-ն բացառիկ հնարավորություն ունի համախմբելու այլ դոնորների և միջազգային ֆինանսական հաստատությունների ջանքերը և ապահովելու համախմբվածություն և համակարգում՝ երկրին աջակցելու գործում:

Չայ հասարակությունը գնալով ավելի է գիտակցում ԵՄ աջակցությունը և գնալով ավելի դրական է վերաբերվում ԵՄ-ին:

Ռեժիմներ (Գործիքներ). Մինչև 2007 թվականը մտավախություն կար, որ ԱՊՀՏԱ-ի (Անկախ պետությունների համագործակցության տեխնիկական աջակցություն) միջոցով ԵՄ օգնությունը, լինելով համապատասխան՝ չափազանց մասնատված էր երկարաժամկետ կայուն արդյունքների հասնելու համար: 2010-2017 թվականների գնահատման ժամանակահատվածում Չայաստանին

ցուցաբերվող օգնությունը կենտրոնացված էր բյուջետային աջակցության մի շարք խոշոր ծրագրերի վրա, որոնք ուղղված էին խորքային և տևական բարեփոխումների իրականացմանը: Դրանք ներառում էին բարեփոխումներ արդարադատության, գյուղատնտեսության, ինչպես նաև մասնագիտական կրթության և ուսուցման ոլորտում, Ասոցացման համաձայնագրի նախապատրաստում, և Եվրոպական հարևանության՝ գյուղատնտեսության և գյուղական համայնքների զարգացման ծրագիր (ԵՀԳԳՀԶ): Գնահատման ժամանակահատվածի ընթացքում ԵՄ-ի փաստացի ծախսերի ավելի քան մեկ երրորդը ծախսվել է անմիջապես բյուջետային աջակցության ծրագրերի⁵ միջոցով՝ հաշվի առնելով լրացուցիչ աջակցությունը, ամբողջ փաստացի ծախսերի 60%-ը կապված էր բյուջետային աջակցության ծրագրերի հետ:

Բյուջետային աջակցության համադրությունը տեխնիկական օժանդակության և լրացուցիչ աջակցության այլ ձևերի հետ ցույց տվեց միջամտության այս ձևի արժեքը՝ շատ դեպքերում հասնելով այնպիսի խորքային և համակարգային փոփոխությունների, որոնց նա մտադիր էր հասնել և որոնք այլ մեթոդներով չէին կարող իրականացնել: Բյուջետային աջակցության ծրագրերի և քաղաքական երկխոսության միջև կապն ամուր է և, ամենայն հավանականությամբ, համատեղ ավելիին հասնելու հավանականությունն ավելի մեծ է, քան առանձին: Այնուամենայնիվ, այս աջակցության արդյունավետությունը սահմանափակ էր՝ այս երկարաժամկետ գործընթացների ընթացքում մոնիթորինգին, գնահատմանը և ուսուցմանը ոչ բավարար ուշադրություն դարձնելու հետևանքով:

Անհրաժեշտ է ավելի մեծ ուշադրություն՝ հասկանալու համար, թե ինչպես են իրական ժամանակում փոփոխության գործընթացները իրականանում, ինչ գործոններ են նպաստում կամ խոչընդոտում առաջընթացին, ինչպես, օրինակ՝ կազմակերպչական կարողությունները և քաղաքական հանձնառությունը, ինչպես նաև բարեփոխումների ազդեցությունը վերջնական շահառուների վրա:

Աղյուսակ 1: Բյուջետային աջակցության ծրագրի ոլորտները

Բյուջետային աջակցության ծրագրի ոլորտները	No. Կապակցված փուլերը	Ընդհանուր ծրագրված հատկացումները	Ընդամենը վճարված (մինչև 2019թ. մայիս)
Արդարադատության բնագավառի բարեփոխումներ	2	47 միլիոն եվրո	27.4 միլիոն եվրո
Աջակցություն Հայաստանի կառավարությանը Գործողությունների պլանի իրականացման և հետագա Ասոցացման համաձայնագրի պատրաստման համար	2	66 միլիոն եվրո	47 միլիոն եվրո
Մասնագիտական կրթություն և ուսուցում	3	36.2 միլիոն եվրո	18.6 միլիոն եվրո
ԵՀԳԳՀԶ	1	25 միլիոն եվրո	24.3 միլիոն եվրո
Պետական բյուջեի PRP	1	10 միլիոն եվրո	4.7 միլիոն եվրո
Մարդու իրավունքների աջակցություն	1	17 միլիոն եվրո	5.5 միլիոն եվրո

Գնահատման ժամանակահատվածում հրապարակվել են տասնհինգ դրամաշնորհային ծրագրեր՝ 33 միլիոն եվրո ընդհանուր գումարով: Ամբողջությամբ գնահատվեց այս ծրագրերից միայն մեկը՝ գնահատական տալով ծրագրերի ընդհանուր ազդեցությանը և զարգացման շատ բարդ գործընթացներում դրանց բարենպաստ ազդեցությանը, իսկ դրա ազդեցությունը զարգացման գործընթացների վրա շատ մտահոգիչ է՝ արդյունքների վրա հիմնված համախմբված ուսուցման

⁵ Ընդհանուր վճարված մոդալիզացիայի ձևաչափի գրանցման միջոցով (ծրագրի գնահատում, բյուջետային աջակցություն) = 85.0 միլիոն եվրո, ընդհանուր ծախսերը = 237.6 միլիոն եվրո; CRIS (Արտաքին կապերի ընդհանուր տեղեկատվական համակարգ) տվյալների բազա

բացակայությունը նվազեցնում է նմանատիպ թեմաների վերաբերյալ դրամաշնորհների կրկնվող ժամանակամիջոցների (ռաունդների) երկարաժամկետ փոխկապակցվածությունը:

Հաշվետու ժամանակաշրջանում, ԵՄ ֆինանսական աջակցության շուրջ երկու երրորդը իրականացվել է չափորոշիչների միջոցով (օրինակ՝ դելեգացիոն կառավարում միջազգային կազմակերպությունների հետ և բյուջեի օժանդակություն): Հետևաբար, ավելի քիչ տեղ էր մնացել այն պայմանագրերի համար, որոնք շնորհվել էին բաց մրցակցային չափորոշիչներով, չնայած այն փաստին, որ միջոցը երբեմն նպաստում է արդյունավետությանը և նորարարությանը:

Գենդեր: ԵՄ-ն քաղաքական մակարդակով ուժեղ աջակցություն է ցուցաբերել գենդերային հավասարության ու կանանց իրավունքների ու հնարավորությունների ընդլայնման համար: Այն աջակցում էր կանանց իրավունքների պաշտպանության վրա հիմնված նոր իրավական դաշտի հաջող ներդրմանը՝ ներառյալ ընտանեկան բռնության դեմ պայքարը և կանանց հանդեպ տարակարծիքության աջակցությանը: Չնայած այս առանձնահատուկ հաջողությանը, գենդերային հավասարության և ծրագրի մակարդակով կանանց իրավունքների ու հնարավորությունների ընդլայնման ԵՄ-ի աջակցությունը սահմանափակված էր՝ իր ծրագրերում և մասնավորապես՝ 2007-2014 թվականների երկրի ռազմավարական փաստաթղթերում գենդերային հիմնախնդիրները պատշաճ կերպով չսահմանելու պատճառով: Առանց այդպիսի վերլուծության, հնարավոր չէր գենդերային խնդիրները ոլորտի առաջնահերթություններում ներառող համապատասխան ծրագրեր մշակել: Վերջին երկու տարիների ԵՄ-ի նախաձեռնությունները (երկրի գենդերային հավասարության պրոֆիլը, գենդերային խնդիրների լուծման երկրի գործիքակազմը, գենդերային հավասարության վերաբերյալ դասընթացները) դրական ազդեցություն են ունեցել ԵՄ քաղաքականության մշակման վրա: Հիմնական մարտահրավերը կլինի գենդերային հավասարության ապահովման և կանանց իրավունքների ու հնարավորությունների ընդլայնման այս նոր հանձնառության իրականացումը կոնկրետ ծրագրերում, ինչպես նաև՝ ոլորտի առաջնահերթություններում գենդերային խնդիրների ներգրավումը:

Ժողովրդավարական հաստատություններ, օրենքի գերակայություն և դատական համակարգի բարեփոխում: Գնահատման ժամանակաշրջանի սկզբին Հայաստանում դատական համակարգը կանգնած էր Եսկան խնդիրների առջև, ինչպիսիք են՝ կադրային դեֆիցիտը և կոռուպցիան, բանտերը գերբնակեցված էին և անարդյունավետ կանխելու կրկին հանցագործություններ կատարելու հավանականությունը, իսկ ընտրությունները տառապում էին համատարած անվստահությամբ: ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվել են 50 միլիոն եվրո արժողությամբ բարեփոխումների պայմանագրեր, որից 32 միլիոն եվրո վճարվել է մինչև 2018 թվականի ավարտը: Արդարադատության ոլորտի բյուջետային աջակցության երկու ծրագրերը, հավանաբար, նպաստել են սահմանադրական և իրավական հիմնական բարեփոխումներին, որոնք հիմք են հանդիսացել դատական համակարգի անկախության և թափանցիկության համար: Զաղաքացիական հասարակության նորարար դերը արդարադատության ոլորտի բարեփոխումների մոնիթորինգում ուժեղացրեց ԶՀԿ-ի կարողությունները և աջակցեց բարեփոխումների իրականացմանը: Բարեփոխումների տեմպը դանդաղեց 2016-ից մինչև 2018 թվականը՝ հիմնականում քաղաքական ցնցումների և կառավարության առանցքային աշխատակազմի հաճախակի փոփոխության պատճառով: Պրոբացիայի նոր ծառայության ստեղծումը կարևոր քայլ էր առաջ, բայց դեռ արդյունքներ ցույց չեն տվել բանտարկյալների քանակի կրճատման վերաբերյալ, իսկ բանտի պայմանները Եսկանորեն չեն բարելավվել:

Պետական կառավարման բարեփոխում (ՊԿԲ) /պետական ֆինանսների կառավարում (ՊՖԿ): Պետական կառավարման ոլորտում իրականացվող բարեփոխումները համեմատաբար քիչ հաջողությունների են հասել՝ համեմատած պետական ֆինանսների կառավարման հետ: Չսպիշ գործոնը հիմնականում եղել է կառավարության կողմից՝ ՊԿԲ-ի համար վատ մշակված ռազմավարություններ և դրանց իրականացման համար հստակ պատասխանատվության բացակայություն: Ընդհակառակը, ՊՖԿ-ն ուներ հստակություն և նպատակաուղղվածություն, և, հետևաբար, ձեռք բերեց դոնորների վստահությունը: Ոլորտի բյուջետային օժանդակության օգտագործումը և որպես ընդհանուր պայման, ֆինանսական պատշաճ կառավարման խիստ պահանջը ռեֆորմների խթանման համար հզոր աղբյուր են հանդիսանում: Տեխնիկական աջակցության ընտրված ծրագրերը, ինչպիսիք են՝ ԵՄ խորհրդատվական խումբը և Գործընկերային

ծրագրերը, բավարար չափով չեն ներգրավվել աջակցելու կառուցվածքային և կազմակերպչական բարեփոխումներին, որոնք կնպաստեն քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացների ավելի կայուն ցուցանիշների բարելավմանը:

Մարդու իրավունքներ և քաղաքացիական հասարակություն: ԵՄ-ն իրականացրեց ինտերվենցիաների (միջամտությունների) համապարփակ պորտֆոլիո՝ պաշտպանելու ինչպես քաղաքացիական հասարակության, այնպես էլ մարդու իրավունքները: Մարդու իրավունքների համար բյուջետային աջակցության այս կարևորագույն ծրագիրը նորարարական էր և նպաստեց մարդու իրավունքների վերաբերյալ օրենսդրության և ինստիտուցիոնալ կարողությունների հիմնարար բարելավմանը:

Առաջընթաց է գրանցվել վարչական արդարադատության, խոշտանգումների⁶ քրեականացման ոլորտներում, ինչպես նաև քրեական դատավարության նոր օրենսգրքի նախագծում՝ ապահովելով մարդու իրավունքների պաշտպանության կարևորագույն երաշխիքները: Սահմանադրության մեջ մարդու քաղաքացիական, քաղաքական, սոցիալական և տնտեսական իրավունքների մանրամասն մշակումը նույնպես մեկ քայլ առաջընթաց է: Այնուամենայնիվ, անհրաժեշտ կլինի լրացուցիչ ջանքեր գործադրել՝ հավաստիացնելու, որ ՀՀ քաղաքացիների մարդու, քաղաքական և տնտեսական հիմնական իրավունքները բավարար չափով պաշտպանված են, և արդարադատության ոլորտի հաստատությունները իսկապես պահպանում են այդ իրավունքները:

Վերանայված ժամանակահատվածի ընթացքում՝ քաղաքացիական հասարակության ԵՄ աջակցությունը նպաստել է քաղաքացիական հասարակության ընդհանուր զարգացմանը: Ներգրավելով քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին ԵՄ-ի հետ խորհրդակցությունների, ինչպես նաև կառավարության հետ քաղաքականության մշակման վերաբերյալ երկխոսության մեջ, նրանց կարողությունները ուժեղացան, և տեղի ունեցավ ավելի արդյունավետ երկխոսություն: Հայաստանում քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների (ԶՀԿ) համար շրջակա միջավայրն ավելի բարենպաստ է՝ ԶՀԿ-ների կայունության առումով երկիրը 2-րդ տեղում էր Եվրասիայում: ԵՄ-ն աջակցել է «Հասարակական կազմակերպությունների մասին» օրենքում փոփոխություններ կատարելու վերաբերյալ խորհրդատվությունների մշակմանը և կազմակերպմանը և նպաստել է քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների միջև սոցիալական ձեռներեցությանը:

Առևտրատնտեսական զարգացում. Մինչև 2014 թվականը ԵՄ աջակցությունը առաջնահերթություն էր տալիս ԵՄ կանոնակարգերի մոտեցմանը և ընդլայնեց մուտքը դեպի ԵՄ շուկաներ՝ որպես առևտրատնտեսական զարգացման աջակցության իր հիմնական ռազմավարություն: Երբ 2013թ-ին Հայաստանը մերժեց Ասոցացման համաձայնագիրը և հորը և համապարփակ ազատ առևտրի համաձայնագիրը և փոխարենը միացավ Եվրասիական տնտեսական միությանը, ԵՄ-ը ռազմավարությունը անցավ դեպի ներդրումներ կատարելուն՝ աջակցելու գյուղատնտեսությանը և ՓՄՁ-ներին: Այս ոլորտում ԵՄ ֆինանսավորումը Հայաստանին 2010-2013 թվականների ընթացքում հասավ 5,3 միլիոն եվրոյի և 66 միլիոն եվրոյի՝ 2014-2017 թվականներին, որոնք հիմնականում պայմանավորված էին Եվրոպական հարևանության՝ գյուղատնտեսության և գյուղական համայնքների զարգացման ծրագրի (ԵՀԳԳՀԾ) բյուջեի օժանդակության ծրագրով և Հայաստանի ՓՄՁ ֆինանսական և խորհրդատվական միջոցներով (ՎԶԵԲ-ի հետ համատեղ): Չնայած գնահատման ժամանակահատվածում ընդհանուր արտահանումը բարելավվել է, համեմատաբար արտահանումը դեպի ԵՄ անկում է ապրել՝ հոգուտ Եվրասիական տնտեսական միության ավելի մատչելի շուկաների: Ընդհանուր առմամբ, հայկական ձեռնարկությունները չկարողացան օգտվել Արտոնյութությունների ընդհանրացված համակարգից (ԱԸՀ+): ԵՄ անցումը գյուղատնտեսության և ՓՄՁ ոլորտի ներդրումների՝ ամբողջությամբ համապատասխանում էր Հայաստանի տնտեսության և մարդկանց կարիքներին: ՓՄՁ-ների և

⁶ Նշում. Երբ խոսքը վերաբերում է 2015թ-ի հունիսի 9-ին ՄԱԿ-ի խոշտանգումների մասին կոնվենցիային համապատասխանությանը, ապա Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովն ընդունեց ՀՀ քրեական օրենսգրքում և քրեական դատավարության օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենքների նախագծերը: Այսպիսով, քննարկվող օրենսդրական օրենսդրության արդյունքում ապահովվել է լիարժեք համապատասխանությունը ներքին օրենսդրությանը և միջազգային պարտավորություններին, և խոշտանգումների հանցագործությունը այժմ լիովին համապատասխանում է ՄԱԿ-ի խոշտանգումների և այլ դաժան, անմարդկային կամ նվաստացնող կոնվենցիայի 1-ին և 4-րդ հոդվածներին:

գյուղական համայնքների/գյուղատնտեսական զարգացման ծրագրերի մեծ մասը սկսվել են համեմատաբար վերջերս՝ առաջընթացի և վերջնական հաշվետվությունները վկայում են ՓՄՁ-ների, ներդրումների և զբաղվածության քանակի ավելացումը ծրագրի մակարդակով որոշ ապացույցներ, սակայն էական ազդեցությունը ավելի շատ ժամանակ կպահանջի ակնհայտ դառնալու համար:

Կապ: Հայաստանը զգալի պահանջներ ուներ, սակայն սահմանափակ միջոցներ՝ ներդրումներ կատարելու տրանսպորտի, էներգետիկայի և շրջակա միջավայրի պահպանության ոլորտներում: ԵՄ-ի դրամաշնորհային աջակցությունը ԵՀԳԳ-ի և ԵՀԳ-ի բավարար կամ համապատասխան գործիք չէ այս կարիքները բավարարելու համար: Համաշխարհային բանկը և Ասիական զարգացման բանկը վարկային ֆինանսավորման միջոցով կապի ոլորտի ծրագրերի պետականառաջատար ֆինանսավորողներն էին: ԵՄ-ի ներգրավվածությունը ԵՆԲ-ի և ՎՉԵԲ-ի համատեղ ֆինանսավորմամբ գործընկերության մեջ առանձնահատուկ արժեք և հնարավորություն տվեց ընդլայնելու ԵՄ-ի սահմանափակ միջոցները՝ ավելացնելով արտադրողական հնարավորությունները և ներդրումները և ակնհայտ դարձնելով այս ոլորտում խնայողությունների արդյունավետ իրականացումը: Կապի ոլորտի ծրագրերը, որոնք ուղղակիորեն ֆինանսավորվում էին ԵՄ-ի կողմից, ինչպիսիք են՝ Երևանի մետրոն և Կոտայքի կոշտ թափոնների վերամշակման գործարանը, իրականացման ընթացքում զգալի ուշացումներ են ունեցել՝ հիմնականում համապատասխան ծրագրերի հասունացման բացակայության և շահառուների սահմանափակ վարչական կարողությունների պատճառով: ԵՄ-ն ընկալվում է որպես էներգետիկ արդյունավետության և շրջակա միջավայրի պաշտպանության առաջատար չեմպիոն, որին հաջողվել է ուժեղացնել վարչական կարողությունները տրանսպորտի, էներգետիկայի և շրջակա միջավայրի ոլորտում:

Մարդկային հարաբերություններ: Հայաստանը բախվեց գործազրկության բարձր մակարդակի խնդիրների հետ, մասնավորապես՝ երիտասարդության շրջանում և գյուղական վայրերում, ինչպես նաև՝ աշխատուժի արտագաղթի: ԵՄ-ն միակ խոշոր դոնորն էր միջնակարգ կրթության և միգրացիայի ոլորտում և իր ուժերն օգտագործեց երկու ոլորտներում էլ, օրինակ՝ Եվրոպական կրթական հիմնադրամի և միգրացիայի կառավարման ոլորտում ԵՄ-ի առանձնահատուկ պրոֆեսիոնալ մոտեցման միջոցով: Մասնագիտացված կրթության և ուսուցման (ՄԿՈԻ) ոլորտում՝ ԵՄ աջակցությամբ իրականացվող գործողությունները հասել են զգալի համակարգային բարեփոխումների և կրթական համակարգի պայմանների բարելավման: Սրանք, իրենց հերթին, ավելի գրավիչ են դարձրել ՄԿՈԻ դպրոցները և հանգեցրել ընդունվողների ցուցանիշների բարձրացման: Երիտասարդների այն մասը, ովքեր չունեն կրթություն, զբաղվածություն կամ մասնագիտական պատրաստվածություն, փոքր-ինչ նվազել է, բայց շարունակում է մնալ ամենաբարձր տարածաշրջանում:

2012թ.-ին, միգրացիայի ոլորտում, ԵՄ-ն կնքեց վիզաների դյուրացման պայմանագիր, իսկ 2013թ.-ին հետընդունման համաձայնագիր: Այն աջակցեց ներգաղթյալներին, փախստականներին և ապաստան հայցողներին վերաբերող ներքին օրենսդրության վերանայմանը՝ միջազգային պայմանագրերին համապատասխանեցնելու համար: Հետընդունման տարեկան քանակը՝ համաձայն հետընդունման համաձայնագրի 17-ից (2012թ.-ին) հասել է 1.704-ի (2018թ.)⁷: Նշանակալից ներդրում է իրականացվել միգրացիայի կառավարման բարելավման գործում, որը ֆինանսավորվել է ԵՄ աջակցությամբ և իրականացվում է թվինինգ և տեխնիկական աջակցության ծրագրերով: Ավելի հաջող աջակցություն է մշակվել՝ ավելի սերտորեն անդրադառնալու ազգային ինստիտուտների իրական կարիքներին և իրավասություններին: Այնուամենայնիվ, համապատասխան ոլորտի բյուջետային աջակցության ծրագրերի մոնիթորինգը և գնահատումը բավարար չէր ուսուցման և աշխատանքի ցուցանիշների բարելավմանն աջակցելու համար:

Պատվիրակության անձնակազմի համալրում. Պատվիրակության անձնակազմի համալրման հարցը բարձրացվել է ոլորտի գնահատման ուսումնասիրության ընթացքում: Համագործակցության բաժնում տասնհինգ հոգուց բաղկացած թիմի համար աշխատանքային ծանրաբեռնվածությունը 2011-2017թթ.⁸ ընկած ժամանակահատվածում տարեկան շուրջ 90 գործող պայմանագրերի մեծ

⁷ Պեռական միգրացիոն ծառայություն, http://www.smsmta.am/?menu_id=3

⁸ 2011-2017 թվականների պայմանագրերի միջին քանակը, որի համար ընթացիկ տարում եղել են ակտիվ վճարումներ, ԱՎՇ տվյալներ, գնահատող թիմի հաշվարկներ

պորտֆոլիոյի կառավարման, նոր ծրագրերի համար պայմանագրերի կնքման և հետագա պլանների կազմման համար բավականին ծանր էր:

Արևելյան գործընկերության տարածաշրջանում այլ պատվիրակությունների հետ համեմատական վերլուծությունը ցույց տվեց կադրերի համադրելի մակարդակները: Այնուամենայնիվ, համեմատական անցկացնելով և առաջնահերթություն տալով պայմանագրային գործընթացներին՝ աշխատանքի ծանրաբեռնվածությունն, ամենայն հավանականությամբ, ազդեց ուսուցման վրա և հետագա ծրագրի մշակման համար այդ ուսուցման փոխանցման խանգարող հանգամանք հանդիսացավ:

Մոնիթորինգ, գնահատում և ուսուցում (ՄԳՈՒ): ՄԳՈՒ-ի համար օգտագործվող գործիքները ծառայեցին ծրագրի իրականացմանն աջակցելու համար, բայց դրանք բավարար չէին ռազմավարության իրականացման, արդյունքների և ազդեցության տեղեկացված և կանոնավոր գնահատումն ապահովելու համար: Արդյունքների վրա հիմնված մոնիթորինգը (ԱՀՄ) կիրառվում էր միայն բացառիկ ծրագրերում՝ Արդյունքների մասին հաշվետվության տվյալները մասնատված էին և հիմնականում ծառայում էին իրականացման առաջընթացի, բայց ոչ թե ազդեցության և արդյունքների վերաբերյալ տեղեկատվություն տալու համար: Ազգային ինդիկատիվ ծրագրում (ԱԻԾ) և Միասնական աջակցության շրջանակներում (ՄԱՇ) սահմանված ցուցանիշների վերաբերյալ տվյալների կանոնավոր և համակարգված հավաքում չի եղել: Փաստաթղթերի կառավարումը համակարգված չէր, և կարևոր փաստաթղթերը միշտ չէ, որ հեշտ էր գտնել, որը սահմանափակում էր կազմակերպչական ամբողջականությունն ու ուսուցումը:

Եզրակացություններ և եզրահանգումներ

Սույն գնահատմամբ ընդգրկված ժամանակահատվածի ավարտին (2018 թվական), Հայաստանում տեղի ունեցան խոշոր քաղաքական փոփոխություններ: Այս գնահատման եզրակացությունները սահմանափակվում են այնքանով, որքանով դրանք բխում են 2010-2017 թվականների փորձից: Այնուամենայնիվ, գնահատող խումբը կենտրոնացել է այն եզրակացությունների, քաղած դասերի և առաջարկությունների բացահայտման վրա, որոնք, 2018-2019 թվականների քաղաքական փոփոխություններից հետո դեռևս կարող են օգտակար լինել ինչպես Հայաստանի, այնպես էլ Եվրամիության համար:

2010-ից 2017 թվականների ընթացքում ԵՄ-ի ավելի քան կես միլիարդ եվրոյի ներդրումները Հայաստանում նպաստեցին համակարգային փոփոխություններին և բարելավումներին ուղղված սահմանված չորս հիմնական ոլորտներում՝ ուժեղ տնտեսություն, ավելի ուժեղ կառավարում, ավելի ամուր կապ և ավելի ուժեղ հասարակություն: Այս համակարգային փոփոխությունների հետևանքները շատ դանդաղ են ազդում Հայաստանում ապրող մարդկանց կյանքի վրա: Գոյություն ունի բարելավված գյուղատնտեսական արտադրանք և ավելի բարենպաստ միջավայր բիզնեսի համար, գործազրկությունը համառորեն մնում է բարձր, իսկ զբաղվածությունը՝ ցածր մակարդակի վրա: Դատաիրավական ոլորտի բարեփոխումը հիմք է հանդիսացել արդար դատական համակարգի համար, բայց արդարադատության ոլորտի բարելավումը սահմանափակվում է այնպիսի գործոններով, ինչպիսիք են՝ աշխատակազմի ցածր մակարդակը և գերբնակեցված բանտերը: ԵՄ ներդրումը էներգետիկայի և ենթակառուցվածքների ոլորտում օգնել է ավելի շատ ֆինանսական միջոցներ ձեռք բերել Միջազգային ֆինանսական կառույցներից: Այս ներդրումների հետևանքները կզգացվեն առաջիկա տարիներին: Հայ ժողովուրդը կարող է ավելի հեշտորեն մտնել ԵՄ, իսկ մասնագիտացված ուսումնական հաստատությունները՝ նոր սովորող սերնդին, որոնք մտնում են աշխատաշուկա՝ վերագինում են համապատասխան հմտություններով: 2007-2013 թվականների երկրի ռազմավարության փաստաթղթում հայտնաբերված որոշ հիմնական խնդիրներ համապատասխան ուշադրության չեն արժանեցել, մասնավորապես, կոռուպցիայի դեմ պայքարի և խաղաղության հաստատման համար, քանի որ այդ ոլորտներում առաջընթացը շատ սահմանափակ էր:

ԵՄ-ն ի հայտ եկավ սույն գնահատման ժամանակաշրջանի ավարտին՝ ավելի հստակ նպատակներով և կայունության ապահովման գործիքների համապարփակ և հզոր շրջանակով՝ Եվրոպական հարևանության քաղաքականության շրջանակներում աջակցելու ինստիտուցիոնալ և տնտեսական բարեփոխումներին ու զարգացմանը: Բյուջետային աջակցության և լրացուցիչ

օժանդակության ծրագրերի վրա հիմնված ընդհանուր համակարգային մոտեցումը՝ աշխատելաճի արդյունավետ միջոց է քաղաքական համաձայնության և պարտավորությունների ստանձնման պայմաններում: Այն կարող է հանգեցնել լայնածավալ և խորը բարեփոխումների, որոնք կայուն կլինեն: Որպեսզի բյուջետային օժանդակությունն առավել արդյունավետ լինի, ՌԲԱ ծրագրերը պետք է համալրվեն ավելի շատ ներդրումներով մոնիթորինգի, գնահատման և ուսուցման գործընթացում, մասնավորապես՝ կապված փոփոխությունների մեխանիզմների, մոնիթորինգի արդյունքների, ինչպես նաև արդյունքների հետ՝ ավելի լավ պատկերացում կազմելու ձեռքբերումների մասին և թե ինչպես հետագայում բարելավել արդյունավետությունը:

Քաղաքական փոփոխությունների և տնտեսական ցնցումների տեսքով իրադարձություններն անխուսափելիորեն ազդում են ինչպես առաջընթացի, այնպես էլ արդյունքների վրա: Այնտեղ, որտեղ բարեփոխումներ կատարելու քիչ ցանկություն կա՝ չնայած պայմանագրային պարտավորություններին՝ այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ արդարադատության և մարդու իրավունքների ոլորտը՝ ԵՄ-ի մոտեցումը չի հանգեցրել կայուն արդյունքների: 2018թ-ի քաղաքական փոփոխություններից հետո, ակնկալվում է, որ այս ոլորտներում բարեփոխումները կարագանան: Մյուս ոլորտները, ինչպիսիք են՝ պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումները, Կառավարության կողմից բարեփոխումների նախագծման և իրականացման համար հստակ պատասխանատվության բացակայության պատճառով սահմանափակ էին: Մասնագիտական կրթության և ուսուցման, ինչպես նաև զբաղվածության ոլորտի բարեփոխումները կաշկանդված էին ֆինանսների նախարարության և կրթության նախարարության միջև համակարգման խնդիրների, ինչպես նաև ընթացիկ զբաղվածության ծառայությունների համար հասանելի սահմանափակ բյուջետային միջոցների պատճառով: Այս խնդիրները կարող են ավելի լավ լուծվել բյուջետային աջակցության ծրագրերի մշակման փուլում:

Պատվիրակության կազմում սկսվել է արծարծվել գենդերային խնդրի հարցը: Բավականին մեծ աշխատանք կպահանջվի որպեսզի ձեռք բերված առաջընթացն ադեկվատ կերպով ինտեգրվի ծրագրի ընտրության, մշակման և իրականացման մեջ:

Համակարգումը դոնորների միջև կտրուկ բարելավվել է 2015 թվականից, չնայած, գնահատման ժամանակահատվածում, Կառավարությունը բավարար դեկլար կազմ չի ապահովել դոնորների համակարգումը բարձր մակարդակով պահելու համար՝ փոխարենը ապավինելով առանձին նախարարությունների ջանքերին: Նախարարությունների միջև հարաբերությունների լարվածությունը սահմանափակում էր բյուջետային աջակցության ծրագրերի արդյունավետությունը՝ սահմանափակելով իրականացման համար պատասխանատու նախարարության ֆինանսական հոսքերը ֆինանսների նախարարությունից:

Վերջապես, ԵՄ-ն պետք է հավաստիացնի, որ իր գործողությունները համահունչ են Երևանում և գլխամասներում գտնվող ԵՄ պատվիրակության համապատասխան անձնակազմի մակարդակներին:

Առաջարկություններ

R1: Կադրային և ծրագրային հնարավորություններ. Հետագա ծրագրերի մշակման շրջանակներն ու մասշտաբները պետք է համաչափ լինեն մարդկային ռեսուրսների հետ՝ հասանելի պատշաճ ձևավորման, կառավարման և օժանդակության իրականացման համար: ԵՄ-ն պետք է քննարկի հարևանության մեջ պատվիրակությունների հետագա ֆունկցիոնալ և աշխատանքային ծանրաբեռնվածության վերլուծության հարցը՝ գնահատելու աշխատակազմի քանակի և կարողությունների համապատասխանությունը:

R2: Մոնիթորինգ, գնահատում և ուսուցում. ԵՄ պատվիրակությունը պետք է քննարկի բազմամյա գործողությունների պլանի պատրաստումը՝ մոնիթորինգը, գնահատումը և ուսուցումը բարելավելու համար: ԵՄ պատվիրակությունը պետք է ապահովի կադրային ռեսուրսների համապատասխանությունը, որոնք հատկացված են մոնիթորինգի, գնահատման և ուսուցման համար անհրաժեշտ գործառույթներն իրականացնելու համար՝ մշակել հիմնական ցուցանիշների մոնիթորինգի շրջանակ («ցուցանիշների բալանսավորված համակարգ»), գնահատման պլան և

իրականացնել անձնակազմի և շահագրգիռ կողմերի ուսուցման աջակցության մեխանիզմներ: Կարևոր է նաև փաստաթղթերի կառավարման բարելավումը:

R3: Կառավարության դոնորների համակարգման կարողությունները. Կառավարության կարողությունները և ներգրավվածությունը դոնորների համակարգման մեջ ամբողջ կառավարման մակարդակում արդյունավետ չեն եղել: ԵՄ-ն պետք է հաշվի առնի հնարավորությունները՝ աջակցելու կառավարությանը զարգացնելու ավելի հզոր կարողություններ՝ ազգային բարեփոխումների և զարգացման գործընթացում դոնորների ներդրումների պլանավորման և աջակցության հարցում:

R4: Բյուջետային աջակցության ծրագրեր. Բյուջետային աջակցության ծրագրերը և այլ խոշոր ծրագրեր կարիք ունեն ավելի լավ նախապատրաստման և մշակման: ԵՄ-ն պետք է որոշի այն մեթոդները, որոնց միջոցով բյուջետային աջակցության ծրագրերի (և այլ խոշոր միջամտությունների) նախագծման գործընթացը կարող է ավելի լավ արտացոլել ինստիտուցիոնալ իրողություններն ու սահմանափակումները, որոնց հետ բախվում է կառավարությունը:

R5: ՄԳՈՒ բյուջետային աջակցման ծրագրերի համար. ԵՄ-ն պետք է դիտարկի, թե ինչպես բարելավել գնահատումը և ուսուցումը, որոնք բխում են մեծածավալ բյուջետային աջակցության ծրագրերից և դրանց օժանդակող լրացուցիչ միջոցառումներից՝ աշխատանքների կատարողականը բարելավելու համար: Դա կարող է իրականացվել ՄԳՈՒ իրականացնող կազմակերպությունների ներգրավմամբ՝ ծրագրի նախագծման և իրականացման հետ զուգահեռ: Նման բաղադրիչը կարող է իրական ժամանակի օժանդակություն ցուցաբերել մոնիթորինգին, գնահատմանը և ուսուցմանը՝ ամրապնդելով ծրագրի արդյունավետությունը, ազդեցությունն ու կայունությունը: ՄԳՈՒ գործունեությունը չպետք է փոխարինի համապատասխանության նորմատիվային պահանջների անկախ փորձաքննությանը, այլ պետք է լրացնի դրանք:

R6 Մրցակցություն և արդյունավետություն. Բացի բյուջեի աջակցությունից և ՄԱԿ-ի գործակալությունների կամ ԵՄ անդամ պետությունների գործակալությունների միջոցով անուղղակի կառավարումից, ԵՄ-ն պետք է մտածի, թե ինչպես բարձրացնել ֆինանսական աջակցության մասնաբաժինը, որը շնորհվում է բաց մրցակցության արդյունքում: Մրցակցային պայմանագրերն ունեն աշխատանքային ծանրաբեռնվածության և հետագա ուշացումների հնարավոր հետևանքներ, բայց, այնուամենայնիվ, պետք է բարելավեն ընդհանուր արդյունավետությունն ու նորարարությունը:

R7: Բյուջետային աջակցության ծրագրերի արդյունավետությունը. Դրա հետ կապված՝ ԵՄ-ն պետք է մտածի, թե ինչպես բարելավել բյուջետային աջակցության ծրագրերի արդյունավետությունը, մասնավորապես ծախսարդյունավետությունը: Այն եղանակները, որոնց միջոցով արդյունավետությունը կարող է բարելավվել՝ ներառում են ենթակառուցվածքների բաղադրիչների ուղղակի մրցակցային մրցույթների գործընթացներ՝ փոխարենը դրանք ընդգրկելով բյուջեի ընդհանուր աջակցության փաթեթում՝ ավելացնելով մոնիթորինգը և վերահսկողությունը՝ բարելավելու ֆինանսավորման փոխանցման տեմպերը ֆինանսների նախարարությունից պատասխանատու նախարարություններին և խթանելու համարժեք բյուջետային հատկացումների պահպանումն ու կայուն ծառայությունների մատուցումը:

R8: Գեներ. Գեներային հարցերը պատշաճ մակարդակով չեն լուծվել, և դեռևս տարածված և մշտական խնդիրներ են Հայաստանում: Պատվիրակության ներկայացուցիչները պետք է ուղիներ գտնեն՝ բարձրացնելու գեներային հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված բարձր մակարդակի հանձնառությունը և ապահովել, որ դրանք լուծվեն քաղաքական երկխոսության և ծրագրի ձևավորման / իրականացման ընթացքում:

2. Ներածություն

2.1. Փաստաթղթի ընդհանուր նկարագիր

Սա Հայաստանի հետ Եվրոպական միության համագործակցության գնահատման, երկրի մակարդակի գնահատման վերջնական հաշվետվությունն է՝ շրջանակային պայմանագրի ներքո COM 2015, EuropeAid / 137211 / DH / SER / Multi (Պայմանագիր № 2018/395573):

2004 թվականից Հայաստանը հանդիսացել է Եվրոպական հարևանության քաղաքականության (ԵՀՔ) մասը: Բացի այդ, ինչպես նաև մասնակցելով հարևանության գործընթացներին, 2010-ից 2017 թվականներին համագործակցության աջակցությունում՝ Հայաստանը ստացել է 568 միլիոն եվրո⁹ ԵՄ հաստատությունների¹⁰ կողմից, հիմնականում, բայց ոչ բացառապես Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիքի (ԵՀԳԳ) միջոցով և, վերջերս էլ՝ Եվրոպական հարևանության գործիքի միջոցով (ԵՀԳ):

Սույն գնահատումը նպատակ ունի «գնահատել, թե որքանով և ինչ չափով են ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող տարաբնույթ ծրագրերը Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիք (ԵՀԳԳ) 1-ի, Եվրոպական հարևանության գործիք (ԵՀԳ) 2-ի և ԵՄ թեմատիկ ծրագրերի շրջանակներում 2010թ-ից մինչև 2017 թվականը նպաստում Հայաստանի հետ ԵՄ համագործակցության ռազմավարական նպատակների իրականացմանը»: Գնահատումը պետք է նաև «բացահայտի հիմնական դասերը՝ ընթացիկ և հետագա ընտրությունները բարելավելու համար»:

Գնահատման նպատակը

Որպես հատուկ նպատակ՝ սույն գնահատման տեխնիկական առաջադրանքը պահանջում է, որ այն պետք է գնահատի հետևյալը՝

- Եվրոպական միության համագործակցության ռազմավարության և ծրագրերի արդիականությունն ու փոխկապակցվածությունը 2010-2017 թվականների կեսին: Սույն գնահատումը պետք է իրականացվի դիմադրող մոտեցման հիման վրա: Օրինակ՝ ուշադրություն դարձնելով հետևյալ հարցերի վրա՝ որքանով է ԵՄ աջակցությունը արձագանքել Հայաստանի սոցիալ-տնտեսական համատեքստում կատարված փոփոխություններին:
- Կայունության, արդյունավետության և որակի վրա հիմնված Եվրոպական միության համագործակցության իրականացումը՝ 2010թ-ից մինչև 2017թ-ի կեսերը: Գնահատումը պետք է իրականացվի լայնածավալ մասշտաբներով, ինչպես նաև հաշվի առնի մինչև 2010 թվականը հաստատված գործողությունների իրականացումը, որոնք, ըստ անհրաժեշտության, իրականացվել են գնահատման ժամանակահատվածում, ինչպես նաև հաշվի առնի 2017-2020թթ. ժամանակահատվածի նոր ծրագրավորումը:
- Ծրագրավորման և իրականացման համապատասխանությունը:
- Եվրամիության միջամտությունների առանձնահատուկ դերը (ինչպես ռազմավարական, այնպես էլ իրականացման մակարդակներում):
- Եվրոպական միության միջամտությունների համակարգումը և փոխլրացումն այլ դոնորների միջամտությունների հետ և գործողությունների փոխհամաձայնեցումը Եվրամիության միջամտությունների և քաղաքականությունների միջև, որոնք, ամենայն հավանականությամբ, կարող են ազդել գործընկեր երկրի/տարածաշրջանի վրա:

⁹ <https://euaidexplorer.ec.europa.eu>

¹⁰ EU Institutions' is the terminology used by OECD DAC to record flows of Official Development Assistance. It includes both the European Commission and the European Investment Bank.

- Վերջինս պետք է ներառի ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերի գնահատումը, թե ինչ չափով են դրանք համապատասխանում Հայաստանի հետ կնքված Համաձայնագրում սահմանված նպատակների հետ:
- Տարբեր տեսակի համագործակցության (երկկողմ, տարածաշրջանային և թեմատիկ գործիքներ) համակարգում ու համաձայնեցում: Սա պետք է ներառի գործիքների/Հայաստանի համատեքստին համապատասխան գործիքների և կիրառված ընթացակարգերի արդյունավետության «Կոնկրետ նպատակի համապատասխանության» գնահատում:

Ընդհանուր նպատակը և առանձնահատուկ խնդիրները վերածվել են գնահատման տասնմեկ հարցերի, որոնք ապահովել են գնահատման գործընթացի թիրախում գտնվող հիմնական կետերը, ինչպես ամփոփված է Աղյուսակ 2-ում՝

Աղյուսակ 2: Գնահատման հարցեր

EQ	Զափորոշիչներ	Գնահատմանն ուղղված հարցեր
EQ 1	Համապատասխանություն	Արդյո՞ք ԵՄ օգնության նպատակներն ու միջամտությունները համահունչ են ԵՄ առաջնահերթություններին, ինչպես սահմանված է ԵՄ արտաքին գործողությունների քաղաքականության շրջանակներում, և, ինչպես դրանք զարգացել են որոշակի ժամանակաշրջանի ընթացքում:
EQ 2	Փոխկապակցվածություն, փոխլրացում, կոորդինացում	Ինչ աստիճանի է ԵՄ այլ քաղաքականությունների և այլ դոնորների, հատկապես՝ ԵՄ անդամ պետությունների միջամտությունների հետ դրանց փոխկապակցվածությունն ու փոխլրացումը:
EQ 3	ԵՄ առանձնահատուկ դերը (ավելացված արժեքը)	Ո՞րն է ԵՄ մակարդակով միջամտության առանձնահատուկ դերը (ավելացված արժեքը)՝ համեմատած այլ դոնորների միջամտությունների հետ, և որքանո՞վ է ԵՄ-ն տեսանելի երկրում:
EQ 4	Մեթոդներ և գործիքներ	Որքանով է ԵՄ-ի կողմից օգտագործված օգնության մեթոդների և գործիքների խառնուրդը համապատասխան, արդյունավետ և արդիական հայաստանյան համատեքստում և որքանո՞վ է դրանց փոխկապակցվածությունը ԵՄ-ի կողմից կիրառվող օգնության ռեժիմների և այլ գործիքների խառնուրդում:
EQ 5	Գեներեր	Որքանո՞վ է ԵՄ աջակցության քաղաքականության երկխոսությունը, ծրագրերի կազմումը և իրականացումը հետևողականորեն հաշվի առնում գեներային խնդիրները, մասնավորապես՝ գեներային հատուկ խնդիրները Հայաստանում:
EQ 6	Ժողովրդավարական հաստատություններ, օրենքի գերակայություն և դատական համակարգի բարեփոխում	Որքանո՞վ և ինչպես է ԵՄ աջակցությունը նպաստել Հայաստանի ժողովրդավարական ինստիտուտների ամրապնդմանը, օրենքի գերակայությանը և դատական համակարգի բարեփոխմանը:
EQ 7	Պետական կառավարման բարեփոխում, ներառյալ պետական ֆինանսների կառավարում	Որքանո՞վ և ինչպես է ԵՄ աջակցությունը նպաստել Հայաստանի պետական կառավարման և պետական ֆինանսների կառավարման (ՊՖԿ) թափանցիկության, հաշվետվողականության և արդյունավետության բարելավմանը՝ կենտրոնական, տարածաշրջանային և տեղական մակարդակներում:
EQ 8	Մարդու իրավունքներ և քաղաքացիական հասարակություն	Որքանո՞վ և ինչպե՞ս է ԵՄ աջակցությունը Հայաստանին նպաստել մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության և քաղաքացիական հասարակության զարգացման ամրապնդմանը:
EQ 9	Առևտրատնտեսական զարգացում	Որքանո՞վ և ինչպե՞ս է ԵՄ աջակցությունը Հայաստանին նպաստել հիմնական տնտեսական բարեփոխումների, այդ թվում՝ բիզնեսի և ներդրումների բարենպաստ միջավայրի, գյուղատնտեսության զարգացման, ՓՄՁ-ների աջակցությանը և Հայաստանի մարզերի տնտեսական մրցունակության խթանմանը, առևտրի և շուկայի հնարավորությունների ստեղծմանը:
EQ 10	Կապ	Որքանո՞վ և ինչպես է ԵՄ աջակցությունը նպաստել Հայաստանին ենթակառուցվածքների, էներգետիկայի և շրջակա միջավայրի բարելավմանը:

EQ 11	Մարդկային հարաբերություններ	Որքանով և ինչպես է ԵՄ աջակցությունը նպաստել Հայաստանին կազմակերպված միգրացիայի և կրթության ոլորտներում նպատակների իրականացմանը:
-------	-----------------------------	---

Այս գնահատման հարցերին պատասխանելու համար գնահատող խումբը, DG NEAR- ի հետ համագործակցելով, մշակել է գնահատման մատրիցա, որը յուրաքանչյուր հարցի և ցուցանիշի համար ներառում է դատողությունների չափանիշներ: Այս մատրիցան ներկայացված է Հավելված 1-ում¹¹:

Սույն Հաշվետվության համար աշխատանքներն իրականացվել են 2018 թվականի մայիսից մինչև 2019 թվականի սեպտեմբերն ընկած ժամանակահատվածում: Այս ժամանակահատվածում, մի շարք կարևորագույն փոփոխություններ են տեղի են ունեցել Հայաստանում: Մինչդեռ, գնահատման ժամանակահատվածն ընդգրկում է 2010-2017 թվականները, որտեղ անհրաժեշտության դեպքում հաշվետվությունը հաշվի է առնում 2018 թվականի մայիսից սկսած իրադարձությունները: Դրանք ներառում են 2018 թվականի հունիսին Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագրի (ՀԸԳՀ) ուժի մեջ մտնելը և 2018 թվականի դեկտեմբերին սոր կառավարության ընտրությունը:

Այս իրադարձությունների ծանր ազդեցությունը, մասնավորապես վերջիններիս, այն գործոններն են, որոնք ազդեցություն են ունեցել այն երկարատև ժամանակահատվածի վրա, որի ընթացքում իրականացվել է սույն գնահատման գործընթացը:

Կարևոր է նշել, որ սա, հիմնականում, ռետրոսպեկտիվ գնահատում է: Այլ կերպ ասած, այն նպատակ ունի դիտարկել, թե ինչ է արվել, ինչ է ձեռք բերվել և ինչ դասեր կարելի է քաղել: Հետևաբար, առաջարկությունները բխում են այս փորձից: Դա ստեղծված իրավիճակը դիտարկող ձևական ակնարկ չէ, որը նպատակ ունի ուղեցույցներ տալու, թե ինչ անել հետագայում: Դրա շրջանակն անպայմանորեն լայն է, և, հետևաբար, կան սահմաններ, որտեղ հետազոտությունները կարող են որոշ ոլորտներում ավելի խորանալ:

Հիմնական հաշվետվությունը մենք այնպես ենք կազմել, որ այն կարող է առաջարկել Հայաստանում ԵՄ-ի աշխատանքի լայն, ռազմավարական պատկերը: Մեր խորը աշխատանքը ներառված է հավելվածներում, այնպես որ եռանդուն և շահագրգիռ ընթերցողը կարող է ուսումնասիրել ոլորտների կառուցվածքում եղած տվյալներն ու վերլուծությունները՝ հիմնականում EQ 5-ից մինչև EQ 11-ը: Այս վերլուծությունն ապահովում է հիմնական հաշվետվությունում ներկայացված արդյունքները:

Որպես ռետրոսպեկտիվ գնահատում, սույն հաշվետվությունում ներկայացված առաջարկությունները պետք է դիտարկվեն Հայաստանում DG NEAR- ի և ԵՄԴ-ի ղեկավարության կողմից՝ հաշվի առնելով վերջին իրադարձությունները, սեփական պլանավորումը և առաջնահերթությունները, ինչպես նաև այն գործողությունները, որոնք ձեռնարկվել են մինչև սույն գնահատման ժամանակահատվածի վերջը (2010-2017թթ.): Խորհրդատվական գործընթացը, որը հիմնված է սույն հաշվետվության նախագծի վրա, նպատակ ունի ապահովել, որ առաջարկությունները, չնայած որ հիմնված են անցյալի փաստերի վրա՝ լինեն համապատասխան և ապագայում իրագործելի:

2.2. Ծավալը

Գնահատման ընդգրկման ժամանակահատվածը 2010-2017 թվականներն է: Ծրագրավորման համապատասխան փաստաթղթերն են՝

- Ազգային ինդիկատիվ ծրագիրը (ԱԻԾ) 2007-2010
- Ազգային ինդիկատիվ ծրագիրը (ԱԻԾ) 2011-2013
- Միասնական աջակցության շրջանակը (ՄԱՇ) 2014-2017

Քանի որ ԵՄ ծրագրավորման գործընթացը բազմամյա է, ԵՄ գործողությունները ներառվել են այն գնահատման շրջանակներում, որոնք պլանավորվել և համաձայնեցվել էին մինչև 2010 թվականը, հետևաբար՝ ԱԻԾ-ն 2007– 2010 թվականների արդիականություն ունի: Ներառման միակ չափանիշն այն է,

¹¹ տե՛ս Վերջնական Հաշվետվության երկրորդ հատորը, որը պարունակում է 1-8 Հավելվածներ: III հատորը պարունակում է ոլորտի հատուկ գլուխներ, որոնք և EQ- 5-11-ի ապացույցներն են:

որ 2010 թվականից առաջ համաձայնեցված գործողությունները ունեցել են գործունեության որոշակի մակարդակ (սահմանվել է ԿՏՅ¹²-ում գրանցված փաստացի ծախսերով) 2010 թվականի ընթացքում կամ հետագա տարիներին: Այս տրամաբանությամբ, գործողությունների շրջանակը ներառում է բոլոր գործողությունները, որոնք համաձայնեցված կամ ակտիվ են եղել գնահատման ժամանակահատվածում:

Հետագա գործողությունների սահմանային կետը կայանում է նրանում, որ պայմանագրերի կնքման ժամկետը 2017 թվականն է կամ ավելի վաղ: Սա ներառում է այնպիսի գործողություններ, որոնք համաձայնեցվել են, բայց գնահատման ժամանակահատվածում ընթացիկ ծախսեր չեն ունեցել:

Ընդհանուր առմամբ, այս ժամանակահատվածում՝ ընդհանուր 257 մլն, եվրո փաստացի ծախսով 404 պայմանագրեր են գրանցվել ԿՏՅ-ում,¹³ իսկ ծրագրված բյուջեն կազմում է 462 մլն. եվրո: Այս պայմանագրերից 41-ը ոչ մի ընթացիկ ծախս չեն գրանցել 2010-2017թթ. ժամանակահատվածում (բյուջետային արժեքը 63 միլիոն եվրո): Սրանք հիմնականում վերջին (այսինքն՝ 2016/2017թ.) ԿՏՅ գրառումներ են, որոնք դեռ չեն ունեցել փաստացի ծախսեր:

Բոլոր նախագծերն ընդգրկված են այնտեղ, որտեղ «Գործողությունների իրականացման վայրը» առկա է կամ ներառում է «Հայաստան»: Սա ներառում է տարածաշրջանային և միջազգային նախագծեր, ինչպես նաև նախագծեր, որոնք տեղակայված են Հայաստանի հատուկ տարածքներում:

Չնայած ԵՄ-ն առանցքային դեր խաղաց Հայաստանի վերջին քաղաքական փոփոխություններում, սույն գնահատումը չի դիտարկում ԵՄ-ի և ԵՄ պատվիրակության (ԵՄՊ) քաղաքական և դիվանագիտական աշխատանքները: Այնուամենայնիվ, այն դիտարկում է քաղաքական երկխոսության դերը, որն ուղեկցվում է ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող մի շարք ծրագրերի ոլորտներով:

Տարածաշրջանային նախագծերի ընդգրկման մակարդակը սահմանափակ է այնքանով, որքանով այդ ծրագրերը ֆինանսավորվում են Բյուջետային ծրագրերով, ինչպիսիք են «Էրազմուս +» -ը: Սա գործնական նկատառումներով՝ տեղում աշխատանքներն իրականացվել են միայն Հայաստանում, այլ ոչ թե ավելի լայն տարածաշրջանում, և Բյուջետային ծրագրերով տվյալներն ու փաստաթղթերն ավելի քան բարդ է ձեռք բերել ու վերլուծել՝ հատկապես Հայաստանյան տեսանկյունից¹³: Հնարավորության դեպքում, մենք փորձել ենք հաշվի առնել այդ ներդրումները մակրոհեռանկարների տեսանկյունից՝ առկա տվյալների վերլուծության միջոցով:

2.3. Նախնական գնահատումներ

2006թ. Երկրի ռազմավարության գնահատում

Ամփոփելով 2006թ-ի գնահատումը, կատարվեցին հետևյալ եզրահանգումները՝

Հայաստանում իրականացված ԵՄ աջակցության երկրի մակարդակի վերջին գնահատումը՝ 2006¹⁴թվականին իրականացված երկրի ռազմավարության գնահատումն էր: Գնահատման թիմը հաշվի է առել իր հիմնական եզրակացություններն ու առաջարկությունները՝ սույն գնահատման արդյունքների մասին տեղեկացնելու համար: Սա օգտակար փորձ է տեսնելու, թե որքանով են իրականում առաջարկություններն իրականացվում:

Ամփոփելով, 2006-ի գնահատումը եկանք հետևյալ եզրահանգմանը, որ՝

- Տնտեսական գործընթացներն կարգավորող ինստիտուցիոնալ և իրավական դաշտի բարեփոխումներն աջակցող միջամտությունների միջոցով՝ Հանձնաժողովն արդյունավետ ներդրում է ունեցել Հայաստանի շուկայական տնտեսության անցնելու գործընթացին:
- ԵՄ-ն կարևոր ներդրում է ունեցել հայկական Էլեկտրաէներգիայի մատակարարման աղբյուրների ապահովման և դիվերսիֆիկացման մեջ՝ դրանով իսկ մեղմելով տնտեսական աճի լուրջ խոչընդոտները:

¹² Management Information System – the system in use by DG NEAR to record financial transactions and is separate from the CRIS system.

¹³ Որպես օրինակ՝ «Էրազմուս +» նախագիծը, ներառում է հինգ և ավելի երկրների հինգ կամ ավելի համալսարաններ: Որպեսզի գնահատենք մեկ նախագծի ազդեցությունը Հայաստանի վրա, այն կպահանջի առանձնացնել ֆինանսավորումը և գործունեությունը այնպիսի եղանակով, որը խիստ ժամանակատար կլինի:

¹⁴ Հասանելի է հետևյալ կայքում՝ https://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2006/804_docs_en.htm

- Սննդի անվտանգության ծրագրի շրջանակներում տրամադրված տեխնիկական աջակցությունը արդյունավետորեն օգնել է կառավարությանը՝ բարելավելու պետական ռեսուրսների կառավարումը:
- Հանձնաժողովը նաև արդյունավետորեն աջակցել է Հայաստանին՝ տեխնիկական աջակցության միջոցով [...] այն բանակցություններում, որոնք հանգեցրել են 2003 թվականին Հայաստանի անդամակցմանը ՀԱԿ-ին, և օգնել կառավարությանը իրականացնել պարտավորությունները անդամակցելուց հետո:
- Աղքատությանը վերաբերող հարցերին անմիջականորեն անդրադարձել են սոցիալական ոլորտի միջամտությունների միջոցով, և մասնավորապես սննդի անվտանգության ծրագիրը զգալի աջակցություն է ցուցաբերել աղքատության դեմ պայքարում:
- Հայաստանի՝ ժողովրդավարական հասարակության անցնելու հետ կապված հարցերը միայն աստիճանաբար են կարևորություն ստացել հանձնաժողովի համագործակցությունում: Այն եկավ եզրակացության, որ Հանձնաժողովը դժվարությամբ է գործածել իր քաղաքական լծակները՝ ՀՀ կառավարությանը դրդելու ամրապնդել ժողովրդավարությունը և օրենքի գերակայությունը:

Առաջարկվում է, որ՝

- Հանձնաժողովը պետք է հարգի մարդու իրավունքները, ապահովի ժողովրդավարական առաջընթաց և օրենքի գերակայության առաջնահերթություն հետագա համագործակցության համար:
- Ֆինանսավորման բոլոր գործիքները պետք է ինտեգրվեն երկրի ռազմավարության մեջ, Ազգային ինդիկատիվ ծրագրում և գործողությունների ծրագրերում:
- Ընդհանրապես, միջամտությունները պետք է սահմանափակվեն մի շարք համակենտրոնացման ոլորտներով (օրինակ՝ Հայաստանի օրենսդրության մոտարկումը՝ կապված տնտեսական գործունեության և առևտրի հետ, և աղքատության մակարդակի հետագա նվազեցումը՝ գյուղատնտեսական և գյուղական շրջանների զարգացման քաղաքականության, սոցիալական քաղաքականության, կրթության աջակցության միջոցով):
- Ժողովրդավարական առաջընթացին ցուցաբերվող աջակցությունը պետք է վերջապես դիտվի որպես լայնակի խնդիր, որը պետք է լուծվի հանձնաժողովի բոլոր միջամտությունների միջոցով:
- Ինչ վերաբերում է Էներգետիկային՝ Մեծամորի [ատոմակայանի] խնդրին վերաբերող երկխոսությունը և ՀՀ կառավարության ջանքերը սատարելու Էներգիայի մատակարարման աղբյուրների դիվերսիֆիկացմանը, Էներգախնայողության խթանմանը և վերականգնվող Էներգիաների օգտագործմանը, ինչպես նաև ներմուծվող Էներգիայից երկրի կախվածության նվազեցմանը պետք է շարունակվի նաև հետագայում:
- Ինչ վերաբերում է օժանդակության մեթոդներին, խստորեն առաջարկվել է ամրապնդել կապը քաղաքական երկխոսության և համագործակցության միջև և ամրապնդել դոնորների կոորդինացումը:

2.4. Մեթոդաբանություն

Ընդհանուր նկարագիր

Սույն գնահատումը ներկայացնում է երեք հիմնական ասպեկտների հիմնական պարտավորությունները՝ ֆինանսավորման մասշտաբները, ութ տարիների գործունեությունը ընդգրկող ժամանակահատվածը և բազմաթիվ ոլորտներում իրականացված աշխատանքների ծավալը: Հետևյալը հակիրճ բացատրում է գնահատման ապահովմանն ուղղված մոտեցումը, որը կարողացել է ապահովել ապացույցներ և վերլուծություններ՝ հիմնական հարցերին պատասխանելու համար:

Ձեռնարկված մոտեցումը բաղդատվել է գնահատման չորս մակարդակի՝ մակրոմակարդակ, ոլորտային վերլուծություն, գրասենյակային մակարդակ և ոլորտային մակարդակ: Այս մակարդակներից յուրաքանչյուրը տրամադրել է մասնակի տեղեկատվություն, բայց միասին նրանք ներկայացրել են ամբողջ պատկերի չորս ասպեկտները:

Մակրոմակարդակը հիմնված է տվյալների, մասնավորապես՝ գնահատման համար կազմված տվյալների երկու բազայի վրա: Դրանք կազմված են DG NEAR՝ ԿԸՏՀ (կապի ընդհանուր տեղեկատվական համակարգ) և ՏԿՀ (Տեղեկատվության կառավարման համակարգ) կառավարման աղբյուրներից և պարունակում են 82 տեսակի տվյալներ՝ Հայաստանում ԵՄԴ-ի կողմից կառավարվող 400+ պայմանագրերում: Տվյալների երրորդ բազան պարունակում էր տվյալներ զարգացման պաշտոնական

օժանդակության (ՀՊՕ) վերաբերյալ՝ կազմված Չարգացող երկրների տնտեսական համագործակցության և զարգացման աջակցության կամակերպության (ՉԵՏՀ ՉԱԿ) կողմից: Տվյալների Այս բոլոր բազաները ավելի մանրամասն նկարագրված են ստորև: Լրացուցիչ ցուցանիշների հետ միասին, այնպիսի աղբյուրներից, ինչպիսիք են՝ Համաշխարհային բանկի աղբյուրները, այս տվյալները կարողացան ապահովել ԵՄ-ի կողմից Հայաստանին ցուցաբերվող օգնության բարձր մակարդակի մակրոտեսակետ: Կապի ընդհանուր տեղեկատվական համակարգի (ԿԸՏՀ) տվյալների բազայի միջոցով՝ գնահատող խումբը կարողացավ նաև մանրակրկիտ ուսումնասիրել և վերլուծել անհատական և խմբային պայմանագրերը:

Ոլորտային վերլուծությունը ուղղված էր ինստիտուցիոնալ, օրենսդրորեն և գործառնություններով կատարված փոփոխությունները գնահատելուն, այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ մարդու իրավունքների և քաղաքացիական հասարակության, մարդկային հարաբերությունների և պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումները: Այս վերլուծությունը որպես հիմք վերցրել է «տեսականորեն հիմնավորված» մոտեցումը: Յուրաքանչյուր ոլորտի համար թիվը միջամտությունների ենթադրյալ տրամաբանությունը կառուցել է ռազմավարական և ծրագրային փաստաթղթերից՝ տրամաբանական մոդելներ ստեղծելու համար: Այս մոդելները ցույց են տալիս ենթադրյալ տրամաբանական առաջընթացը մոլուքային տվյալներից, որոնք նպաստում են ելքային տվյալների վրա, ելքային տվյալները նպաստում են վերջնական արդյունքների վրա, իսկ վերջնական արդյունքները՝ կոնկրետ և ընդհանուր ազդեցությունների վրա: Այս տրամաբանական մոդելները վերարտադրված են Հավելված 3-ում¹⁵: Հիմնվելով փաստաթղթերի ուսումնասիրության և հիմնական տեղեկատվական աղբյուրների հետ ունեցած հարցազրույցների վրա՝ ոլորտային վերլուծությունը կարողացավ գնահատել, թե որքանով են ձեռք բերվել ոլորտի նախատեսվող արդյունքներն ու ազդեցությունները, ինչպես նաև հատկորոշել ԵՄ աջակցությամբ ստացված ներդրումները (նախագծեր, ծրագրեր, երկխոսություն և այլ միջամտություններ):

Գրասենյակային ընտրանքը (անգլ.՝ desk sample): ընտրվեց՝ ծրագրի մակարդակի մասին պատկերացում կազմելու համար, թե ինչ է տեղի ունեցել, ոլորտի մակարդակի ինչ փոփոխություններ են կատարել այդ ծրագրերը: Վերլուծության այս մակարդակի վերաբերյալ վերցվել են ծրագրի փաստաթղթերից, ներառյալ՝ նախագծերը, վերջնական հաշվետվությունները, գնահատումների և արդյունքների վրա հիմնված մոնիթորինգի (ROM) փաստաթղթերի, ինչպես նաև հարցազրույցները:

Վերջապես, **դաշտային ընտրանքը** Գրասենյակային ընտրանք-ի ենթաբազմություն էր: Այն հիմք է հանդիսացել առանձին միջամտությունների առավել մանրամասն ուսումնասիրման համար՝ հասկանալով ոչ միայն պաշտոնական գործընթացները, այլ նաև մարդկային ասպեկտները՝ հարաբերությունները, հակասությունները, խոչընդոտները, մարտահրավերները հաղթահարելու գործնական ռազմավարությունները և այլն, որոնք հազվադեպ են ներառվում գրավոր հաշվետվություններում:

Մարտահրավերներ և սահմանափակումներ

Անխուսափելիորեն, ճանապարհին շատ մարտահրավերներ կային: Ոմանք հաղթահարվել էին, իսկ մյուսները շարունակում էին դժվարություններ առաջացնել գնահատման ընթացքում՝ սահմանափակելով ապացույցների հավաքագրումը: Այս ոլորտում առանձնացվում են երեք առավել կարևորները՝

i) **Մոնիթորինգի տվյալները.** Հայաստանում ԵՄ համագործակցության ռազմավարական շրջանակը սահմանվել է Երկրի ռազմավարության 2007-2013թթ-ի փաստաթղթում և 2014-2017թթ. (և 2017-2020թթ.) ոլորտային աջակցության շրջանակներում: Այս ռազմավարական փաստաթղթերը պարունակում էին նպատակներ և ցուցանիշներ: Այնուամենայնիվ, ցուցանիշները ոչ միշտ էր հնարավոր չափել և այս ժամանակահատվածում տվյալների պարբերական հավաքագրում չի իրականացվել՝ ցուցանիշների համար տվյալներ տրամադրելու համար: Պատվիրակության կառավարման հաշվետվությունները, որոնք առանցքային տեղեկատվություն էին ապահովում որոշումների կայացման, առաջընթացի և քաղաքական երկխոսության, ինչպես նաև որոշ կարևոր աշխատանքների արդյունավետության վերաբերյալ ցուցանիշների տրամադրման համար (ոչ միշտ են համապատասխանում երկրի ռազմավարություններին), գնահատման թիմին հասանելի են եղել միայն 2019թ-ի կեսերին՝ ոլորտային աշխատանքներից հետո և խիստ փոփոխված ձևով: Գնահատող խումբը փոխհատուցեց ռազմավարական պլանավորման

¹⁵ Հավելված 3 (Հատոր II) Տրամաբանական մոդելներ, էջ17-19

ցուցանիշների տվյալների բացակայության համար՝ ուսումնասիրելով առկա ցուցանիշները՝ առանցքային ռազմավարական ցուցանիշների համար առաջընթացի օգտակար ցուցանիշներ ապահովելու համար:

ii) Փաստաթղթեր հասանելիություն. Նմուշային ծրագրերի համար փաստաթղթերի հավաքագրումը շատ աշխատատար և ժամանակատար էր, ինչպես գնահատող թիմի, այնպես էլ ԵՄԴ/DG NEAR-ի համար: Այս կազմակերպություններում փաստաթղթերի կառավարման առանձնահատուկ բնույթը նշանակում էր, որ հիմնական փաստաթղթերը հաճախ մատչելի չէին կամ պահանջում էին զգալի ջանքեր՝ դրանց հետևելու համար: Գնահատող խումբը շատ շնորհակալ է ԵՄԴ աշխատակազմի անխոնջ աշխատանքի համար՝ օգնելով մեզ գտնել անհրաժեշտ փաստաթղթերը, բայց անխուսափելիորեն այդ փաստաթղթերի որոշ մասը չգտնվեց կամ մնաց անհասանելի:

iii) Արդյունքների վրա հիմնված մոնիթորինգի (ԱՅՄ) հաշվետվություններից ստացված տվյալները պարբերաբար հասանելի էին միայն 16 ծրագրերի համար՝ արդյունքների վրա հիմնված մոնիթորինգ՝ իրականացված գործող ԱՅՄ իրականացողների կողմից (2015-2019 թվականներից): Ավելի վաղ ԱՅՄ հաշվետվությունները մատչելի էին որոշ դեպքերում, բայց ոչ միշտ էր հայտնի, թե որ ծրագրերն են ենթարկված եղել ԱՅՄ-ի վերանայման, և որտեղ էին գտնվում փաստաթղթերը: ԱՅՄ-ի հազվագյուտ հավաքածուն նշանակում էր, որ մասնավորապես ծրագրերի արդյունավետության և ԷՖԵկտիվության վերաբերյալ դատողություններն ավելի մեծ ոլորտում դժվար էր առանձնացնել անհատական ծրագրերից: ԱՅՄ-ն և այլ փաստաթղթերը ոչ մշտապես էին հասանելի կապի ընդհանուր տեղեկատվական համակարգի միջոցով, մասնավորապես՝ վերջնական հաշվետվությունները և գնահատումները, որտեղ գրառումներում բացերը հիասթափեցնող էին:

Տվյալների աղբյուրներ

ԵՄ-ի կողմից Հայաստանին ցուցաբերվող աջակցության քանակական մակրովերլուծությունը վերցվել է երկու հիմնական աղբյուրներից: Առաջինը՝ տվյալների բազա՝ հիմնված կապի ընդհանուր տեղեկատվական համակարգի (ԿԸՏՀ) և Տեղեկատվության կառավարման համակարգի (ՏԿՀ) տվյալների վրա՝ գնահատման «կապի ընդհանուր տեղեկատվական համակարգի ԿԸՏՀ տվյալների բազա»: Դրա տվյալները վերցված են հանձնաժողովի կապի ընդհանուր տեղեկատվական համակարգից՝ 2019թ-ի հունվարին և պարունակում էին բոլոր այն պայմանագրերը, որոնք Հայաստանի պատվիրակության կողմից կառավարվում էին 2009թ-ից մինչև 2017 թվականներին կնքված պայմանագրային ժամկետի ընթացքում: Այս տվյալները համադրվել են ՏԿՀ տվյալների հետ՝ տարեկան կտրվածքով վճարելու համար եվրոյի ցուցանիշները ստանալու համար: 2009 թ-ին կամ ավելի վաղ կնքված ցանկացած պայմանագիր, որի համար գնահատման ժամանակահատվածում (2010-2017) ոչ մի մասհանում չի կատարվել, այնուհետև հանվել է տվյալների բազայից: Չարգացման աջակցության կազմակերպության նպատակային ծածկագրերն օգտագործվել են ոլորտի¹⁶ պայմանագրերը վերլուծելու համար: Այս տվյալների բազան օգտագործվել է Հայաստանում իրականացվող և պատվիրակության կողմից ղեկավարվող գործողությունների վերլուծության համար: Այն պարունակում էր 402 պայմանագրերի վերաբերյալ տվյալներ՝ «պլանային» արժեքով, որը կազմում է 467.420.262 եվրո, իսկ «վճարված» արժեքով՝ 237,555,713 եվրո:

Երկրորդ տվյալների բազան կառուցվել է ՉԵՏՀ ՉԱԿ Չարգացման ֆինանսավորման տվյալների¹⁷ տրամադրած տվյալների հիման վրա, համապարփակ տվյալների բազա, որը պարունակում է առնվազն 20 տարվա ընթացքում պաշտոնական զարգացման օժանդակության վերաբերյալ առավել լայնածավալ գրառումներ: Չարգացման գործընթացի մասնակիցներից շատերը, ներառյալ ԵՄ-ն, կանոնավոր կերպով իրենց ներդրումն են ունենում ֆինանսավորման տվյալների աղբյուրները առավել հավաստի դարձնելու համար:

Այս տվյալները վերցվել են 2019թ-ի օգոստոս/սեպտեմբեր ամիսներին, ուստի այն հիմնականում ամբողջական է եղել մինչև 2017 թվականը (Չարգացող երկրների տնտեսական համագործակցության և

¹⁶ Հինգ նիշանոց DAC նպատակային կոդերը հիմնականում առկա էին CRIS- ից ստացված տվյալների մեջ: Այն դեպքերում, երբ DAC ծածկագիր չկար, գնահատող խումբը հատկացրեց ծածկագիր՝ ծրագրի վերնագրի և «ոլորտի ծածկագրի» դաշտի հիման վրա: 3-նիշանոց DAC կոդը 5-նիշանոց կոդից բաժանվեց լրացուցիչ պոնակի

¹⁷ Տես www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/

զարգացման աջակցության կազմակերպության հաշվետվության մեջ նկատվում է ժամանակի ուշացում, ուստի նույնիսկ 2017 թվականը կարող է ամբողջական չլինել):

Այս տվյալների բազան պարունակում էր տեղեկատվություն՝ 2010 թվականից մինչև 2017 թվականը Հայաստանին ուղղված պաշտոնական զարգացման աջակցության վերաբերյալ՝ բաղդատված ըստ դոնորների և ոլորտի (հիմնական ՉԱԿ եռանիշ կոդերը): Պարտավորությունների և վճարումների մասին հաշվետվությունները ներկայացված են, այնպես որ հնարավոր է վերլուծություն կատարել ծրագրերի կազմման և դրանց փաստացի իրականացման միջև առկա բացերի և ժամանակային ուշացումների վերաբերյալ: ԵՄ-ի տվյալները, որոնք ներկայացվում են ՉԵՏՀ Չարգացող երկրների տնտեսական համագործակցության և զարգացման աջակցության կազմակերպությանը ԵՄ բոլոր հաստատությունների համար են, ուստի սա եվրահանձնաժողովի կողմից ֆինանսավորման համապարփակ մոտեցում է, ինչպես պատվիրակության միջոցով, այնպես էլ Բոյուսելի կողմից, ինչպես նաև Եվրոպական ներդրումային բանկի (ԵՆԲ) և ԵՄ այլ աղբյուրների միջոցով: 2010-ից 2017 թվականներին ԵՄ հաստատությունների հաստատված պարտավորությունների ընդհանուր արժեքը 790 միլիոն եվրո էր, իսկ վճարումները՝ 687 միլիոն եվրո:

Այս տվյալների բազան օգտագործվել է ընդհանուր պարտավորությունների և վճարումների, դոնորների համակարգման և համապատասխանության և երկրի առաջնահերթությունների¹⁸¹⁸ հետ համադրման վերլուծության համար:

¹⁸ 18 Այն դեպքում, երբ արժույթներն առկա էին միայն ԱՄՆ դոլարով, դրանք վերածվել են համարժեք եվրոյի ի 0.91 ֆիքսված փոխարժեքով: Ոչ մի փորձ չի արվել ճշգրտել փոխարժեքի տատանումները և այլ փոփոխությունները:

3. Աշխատանքների իրականացման կարգավիճակը (արդյունքները)

3.1. Հայաստան – համատեքստը և միտումները

3.1.1. Նախապատմություն և համատեքստ

Սույն գնահատման նպատակով Հայաստանում 2002 թվականից մինչև 2019 թվականների երկու կարճ տասնամյակները առավել օգտակար եղանակով կարող են բաժանվել չորս հակասող ժամանակաշրջանների: 2002 թվականից մինչև 2007 թվականը երկիրը ուժեղ տնտեսական աճ ունեցավ և, ըստ երևույթին, ուղղված էր միջինից բարձր եկամտի կարգավիճակի:

2007-2008 թվականների համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամը ծանր հարված հասցրեց Հայաստանին՝ ինչպես իր տնտեսական ցուցանիշների, այնպես էլ արտերկրում աշխատողների դրամական փոխանցումների նվազեցմամբ: Եվրամիության ֆինանսական աջակցությունը, ի թիվս այլոց, օգնեց Հայաստանին վերականգնվելու համեմատաբար արագ: 2008–2013 թվականների ժամանակահատվածը բնութագրվում էր այս վերականգնմամբ, ինչպես նաև ԵՄ-ի հետ Ասոցացման համաձայնագիր (ԱՀ) և խորը և համապարփակ ազատ առևտրի համաձայնագիր (ԽՀԱԱԳ) ստորագրելու նախապատրաստություններով:

2013թ-ի վերջին Հայաստանը որոշում կայացրեց ընդառաջ չգնալ Ասոցացման համաձայնագրի ստորագրմանը, այլ, դրա փոխարեն, անդամակցել Եվրասիական տնտեսական միությանը, որն այն ժամանակ նախաձեռնել էր Ռուսաստանի Դաշնությունը: Այս հանկարծակի շրջադարձը անորոշություն առաջացրեց ԵՄ-Հայաստան հարաբերություններում և համընկավ Ուկրաինայում տեղի ունեցած խառնաշփոթի և դրան հաջորդած՝ ԵՄ-ի և ԱՄՆ-ի կողմից Ռուսաստանի Դաշնության դեմ կիրառված պատժամիջոցների հետ: Միևնույն ժամանակ, ռուբլու արժեքի անկումը իջեցրեց Ռուսաստանում կես միլիոն հայ միգրանտների տրանսֆերտների արժեքը՝ ավելացնելով աղքատության մակարդակը¹⁹:



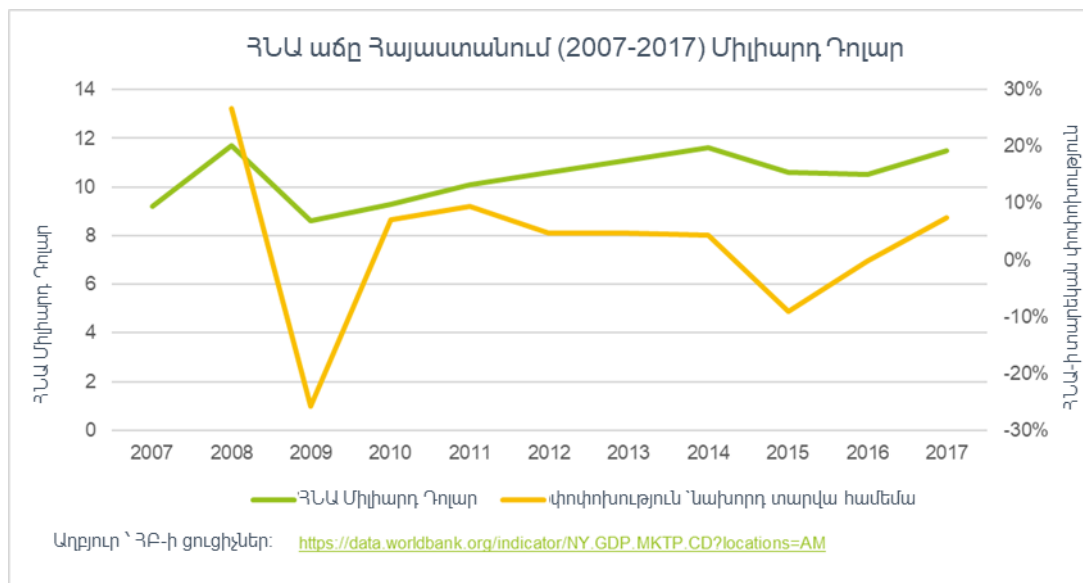
Գծապատկեր 2: Հայաստանի քարտեզը (Աղբյուր /տրամադրված՝ RFERL կողմից)

¹⁹ տես՝, <https://data.worldbank.org/topic/poverty?end=2017&locations=AM&start=2010> : աղքատության միջին գործակիցը 2012 և 2014 թվականների միջև աճել է 1,6% -ից մինչև 2,3%:

Այս երրորդ ժամանակաշրջանի իրարանցումը զանգվածային բողոքի ալիք բարձրացրեց, որի արդյունքում տեղի ունեցավ 2018թ-ի գարնանային թավշյա հեղափոխությունը և հանգեցրեց Սերժ Սարգսյանի կառավարման ավարտին: Նրա կուսակցությունը՝ Հայաստանի հանրապետական կուսակցությունը իշխում էր 1999 թվականից ի վեր: 2018թ-ին տեղի ունեցած ժողովրդավարական ընտրությունները հանգեցրին վարչապետ Նիկոլ Փաշինյանի նոր Կառավարության ձևավորմանը, որտեղ Զաղաքացիական պայմանագրերի կուսակցությունը մեծամասնություն է կազմում: Չնայած 2016 թվականից ի վեր քաղաքական և սոցիալական անորոշությանը՝ տնտեսությունն, այնուամենայնիվ, զգալի բարելավում է ցույց տալիս (2017-ին ՀՆԱ-ի աճը կազմել է 7,5%):

Հայաստանի տնտեսական ցուցանիշները գնահատման ժամանակահատվածում բավականին անկայուն էին՝ 2007-2017թթ. ժամանակահատվածում համախառն ներքին արդյունքի (ՀՆԱ) միջին աճի 3,1% -ով: 2019թ-ի առաջին եռամսյակում ՀՆԱ-ի 4,5% և 3,4% (տարեցտարի) ակնկալվող աճով, կարծես, ավելի կայունություն և աճ է նկատվում²⁰:

Գծապատկեր 4: ՀՆԱ աճը Հայաստանում (2007-2017)



2011-ից 2013 թվականների ընթացքում Հայաստանի արտահանումները դեպի ԵՄ նվազել է, այնուհետև վերականգնվել է 2014 թվականից սկսած: Ընդհակառակը, ԵՄ արտահանումը դեպի Հայաստան աճել է մինչև 2014 թվականը, այնուհետև կրճատվել է մինչև 2016 թվականը: 2017թ-ին ԵՄ արտահանումները կտրուկ²¹ աճեց: Արտահանման կառուցվածքը մնաց կայուն, որը հիմնականում բաղկացած էր ոչ թանկարժեք մետաղներից և հանքանյութերից: Ի հակադրություն, ազգային արտադրության ցուցանիշները ցույց են տալիս, որ դիվերսիֆիկացիա է նկատվել սպասարկման ոլորտի²² նկատմամբ, ինչպես գյուղատնտեսության, այնպես էլ արդյունաբերության ոլորտների կողմից:

Հայաստանի Սահմանադրությունը փոփոխվել է 2015թ-ին՝ վերածվելով նախագահականից խորհրդարանական կառավարման համակարգի: Նոր սահմանադրությունը բարելավել է իրավիճակը մարդու իրավունքների, ստուգումների և հաշվեկշիռների^{23,24} առումով: Վերանայված սահմանադրությանը համապատասխանելու համար՝ օրենսդրության մեջ մտցված նոր ընտրական օրենսգիրքը բարելավեց ընտրությունների արդար անցկացումը:

Լեռնային Ղարաբաղի հակամարտությունը հայկական քաղաքականության, հասարակության և տնտեսության անբաժանելի մասն է կազմել, մասնավորապես, նախկին խորհրդային Միությունից Հայաստանի անկախացումից առաջ և հետո: Հայաստանի զարգացման հեռանկարների համար

²⁰ Հավելված 9 (Պլուս III) էջ 201, Բաժին 6.2 Առևտրի և տնտեսական աճի հիմնական ցուցանիշները

²¹ Հավելված 9 (Պլուս III) էջ 201, Բաժին 6.2 Առևտրի և տնտեսական աճի հիմնական ցուցանիշները

²² Հավելված 9 (Պլուս III) էջ 201, Բաժին 6.3 Ոլորտի նախապատմությունը

²³ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)037-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)037-e)

²⁴ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)038-e)

հակամարտության հետևանքները խորքային են եղել: Ադրբեջանի և Թուրքիայի հետ նրա սահմանները փակ են, ուստի առևտրային ուղիները կարող են անցնել միայն դեպի հյուսիս՝ Վրաստան կամ հարավ՝ դեպի Իրան: Որպես ծովի հետ սահմաններ չունեցող երկիր՝ այն խիստ կախված է այս հարևան երկրներից: Հայաստանի սահմանները պաշտպանում են նաև Ռուսաստանի ռազմական ուժերը և իր անվտանգության համար այն որոշ չափով կախված է Ռուսաստանի Դաշնությունից: Հատկապես Լեռնային Ղարաբաղի չլուծված հակամարտության պատճառով, ռազմական ծախսերը կառավարության բյուջեի²⁵ զգալի մասն են կազմում: Հետևաբար, Հայաստանը բախվում է մի շարք փոխգիշումային գործողությունների հետ՝ ապահովելու իր անվտանգությունը, կայունությունը և բարգավաճումը՝ ապավինելով Ռուսաստանի անվտանգության երաշխիքներին, միևնույն ժամանակ, սերտ համագործակցելով ԵՄ-ի հետ:

2011 թ. Հայաստանի բնակչությունը կտրուկ անկում է ապրել, հիմնականում (տղամարդկանց) արտագաղթի և այսպես կոչված «շրջանաձև» աշխատանքային միգրացիայի հետևանքով: Վերջին տարիներին, բնակչությունը որոշակիորեն աճել է, ամենայն հավանականությամբ, հետ վերադարձած միգրանտների արդյունքում, որոնց համար աշխատանք գտնելն արտասահմանում, ռուբլու արժեզրկումից հետո ավելի բարձր ու ավելի պակաս եկամտաբեր էր դառնում: Այնուամենայնիվ, 2015 թվականին²⁶ Հայաստանը ունեցել է 937,000 միգրանտ արտերկրում՝ համեմատած ընդհանուր ներքին բնակչության 3 մլն-ի հետ: Աշխատանքային միգրացիայի խնդիրը ներքին քաղաքականության օրակարգում առաջնային հարց է:

Հայաստանը ստորագրում է առանցքային միջազգային պայմանագրեր, որոնք կապված են կանանց իրավունքների պաշտպանության և կանանց նկատմամբ խտրականության²⁷ վերացման հետ: 2013 թվականին երկիրն ընդունեց «Հայաստանի Հանրապետության օրենքը՝ կանանց և տղամարդկանց²⁸ հավասար իրավունքների և հավասար հնարավորությունների ապահովման մասին»:

Սույն օրենքը կարգավորում է կանանց և տղամարդկանց հավասար իրավունքների և հավասար հնարավորությունների ապահովման հարցը: Սույն օրենքի ընդունմանը հաջորդեց ագրեսիվ արշավ «գենդերային հավասարություն»²⁹ հասկացության դեմ: Գենդերային հավասարությունն բառը սխալ ընկալվեց կամ միտումնավոր խեղաթյուրվեց որպես «քարոզչություն սեռափոփոխության, մանկապղծության, բարբարոսության և համասեռամոլության համար»։ և դրանք բոլորը խառնվեցին միասին³⁰:

Սույն գնահատմամբ ընդգրկված ժամանակահատվածում երկիրը որոշակի լուրջ առաջընթաց է արձանագրել ընտանեկան և գենդերային բռնության դեմ պայքարում: Սա ներառում էր 2011-2015 թվականների գենդերային քաղաքականության ռազմավարական ծրագիրը և գենդերային բռնության դեմ պայքարի 2011-2015 թվականների ազգային գործողությունների պլանը: 2017 թվականին Հայաստանը ընդունեց օրենք՝ ընտանիքում բռնությունները կանխելու մասին, այսպես կոչված, «Ընտանեկան բռնության մասին» օրենք³¹:

²⁵ 2010թ., 4.2% ՀՆԱ-ն աճել է մինչև 4.8% ՀՆԱ 2018թ. ըստ՝ SIPRI.org

²⁶ Աղբյուր՝ UN DESA (2015) quoted in OECD 2017, տես EQ 11 Հավելված 9-ում (Հատոր III) for details.

²⁷ <https://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/ARMENIA-English.pdf>

²⁸ <http://www.un.am/up/file/Law-gender-equality.pdf>

²⁹ Նախապատմություն. Նորաստեղծ ծայրահեղ ազգայնական խմբավորումները սկսեցին արշավ ընդդեմ գենդերային հավասարության մասին օրենքի՝ ավելի բոլորեցնելով կրակը: Դրա համար նրանք օգտագործել են սոցիալական լրատվամիջոցները, մասնավորապես Facebook-ը, որպես իրենց հիմնական պլատֆորմ՝ կասկածելի ծագման և բովանդակության հոդվածներ և տեսանյութեր (հիմնականում ռուսերեն) փակցնելով: Բացի այդ, ատելության խոսքից բացի, նրանք սկսեցին հարձակվել կանանց իրավունքի հատուկ պաշտպանների վրա, որոնք իրապարակավ արտահայտում էին իրենց անհանգստությունը խնդրի շուրջ աճող հիստերիայի մասին - փակցնելով նրանց նկարները և նրանց շնորհելով «Հայաստանի նշանավոր գենդեր» մրցանակը: Ծայրահեղ ազգայնականները պնդում են, որ գենդերի մասին օրենքի սահմանումը «երկիմաստ է և դուրս է տղամարդկանց և կանանց հավասարության ավանդական իրավական ընկալումներից»: Հասարակության մեջ ատելությունն ու վախը տարածելու համար այս խմբերը մանիպուլյացիոն են օրենքի ձևակերպումը՝ սխալ ներկայացնելով «գենդերային հավասարության» իմաստը: Կանանց իրավունքների պաշտպանները կոչվում են «իրենց երկրի դավաճաններ», «ընտանիքների ոչնչացնողներ», «հայկական արժեքների համար սպառնալիք» և անչափափասների սեռական բռնության գործիք: Նման տեսակետներն ամրապնդվում են ՉԼՄ-ների, հատկապես հեռուստատեսության կողմից՝ փոխելով հասարակության լայնածավալ վերաբերմունքը գենդերային հարցերով աշխատող հասարակական կազմակերպությունների նկատմամբ: Այժմ շատ մարդիկ Հայաստանում օգտագործում են «գենդեր» բառը՝ այլաբերված և մեղավոր որևէ բան նկարագրելու համար. Այն ամենը, ինչը կիսաթարի հայկական ավանդական արժեքներն ու ընտանիքները:

³⁰ Արդյոք հակագենդերային շարժումը հասել է իր պիկին? Գենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում գենդերային հավասարության ռազմավարություն, Heinrich Böll հիմնադրամ, 2015

³¹ «Ընտանիքում բռնությունների կանխարգելման, ընտանիքում բռնության գոհերի պաշտպանության և ընտանիքում խաղաղության վերականգնման մասին» օրենքն ուժի մեջ է մտել 2018 թվականի հունվարի 31-ից:

Հայաստանը բախվում է գենդերային բռնության լուրջ դրսևորումների հետ, այդ թվում՝ սեռական թրաֆիքինգի, բռնաբարության և սեռական ոտնձգությունների, ինչպես նաև արբորտի և ընտանեկան բռնության բարձր մակարդակի հետ³²:

Հարցված կանանց վաթսուս տոկոսը կյանքի ընթացքում ունեցել է ընտանեկան բռնություն³³: Հայաստանն աշխարհում ծննդաբերության խիզախության մակարդակով երրորդ տեղն է գրավում³⁴: Աշխատանքի շուկայում մասնակցում է 15-64 տարեկան կանանց միայն 53%-ը, տղամարդկանց մասնաբաժինը ցածր է 18%-ով³⁵: Կանայք բնակչության մեծ մասն են կազմում՝ տղամարդկանց աշխատանքային միգրացիայի պատճառով³⁶: Ավելի ու ավելի շատ են միայնակ մայրերը և երեխաների և տարեց ծնողների կերակրողները: Կարիերայի աճի հնարավորությունների անհավասար հասանելիությունը և զբաղվածության որոշակի ոլորտները հանգեցնում են առանձնացված աշխատաշուկայի: Սա իր հերթին հանգեցնում է գենդերային աշխատավարձի գզալի ճեղքվածքի՝ կանայք 36%-ով ավելի պակաս են վաստակում, քան տղամարդիկ³⁷ (ԵՄ-ում դա 16% է)³⁸:

2010-2017 թվականների ընթացքում Հայաստանում քաղաքական գործիչների գերակշռող մասը տղամարդիկ էին: 2013թ-ին համայնքի ղեկավար կանայք 2%-ից քիչ էին՝ տեղական ավագանու անդամների 12%-ը, իսկ Ազգային ժողովի անդամների 18%-ը (2016թ.): Կառավարության նախարարների 6%-ը և փոխնախարարների 3,5%-ը կանայք էին, ոչ մի կին մարզպետ չկար, և ընդամենը 10% կին փոխմարզպետներ³⁹: Իրավական համակարգում նույնպես կանայք պակաս ներկայացված էին՝ դատավորների 79%-ը տղամարդիկ էին, 21%-ը կին, և միայն Սահմանադրական դատարանի անդամների 11%-ը կանայք էին⁴⁰:

Էներգետիկայի ոլորտում Հայաստանն իր կարիքներն հոգալու համար 30-50%-ով կախված էր ատոմային էներգիայից (մասամբ կախված էր միջուկային վառելիք գնելու հնարավորությունից); 20-40%-ով հիդրոէլեկտրակայաններից ստացված էլեկտրաէներգիայից, իսկ մնացածը ապահովվում էր բնական գազով ջերմաէլեկտրակայաններով: Երկիրը մեծապես կախված էր Ռուսաստանի բնական գազի ներմուծումից՝ սահմանափակելով ԵՄ-ի հետ էներգետիկ համագործակցությունը:

Տրանսպորտի և միջսահմանային հասանելիության առումով, ինչպես նաև դեպի ծով ելք չունենալու հանգամանքը՝ Հայաստանը հայտնվեց ոչ շահավետ իրավիճակում այն առումով, որ իր չորս միջազգային սահմաններից միայն երկուսն են բաց: 2018 թվականին Logistics Performance Index (LPI)⁴¹ վարկանիշում՝ աշխարհի 160 տնտեսությունների շարքում Հայաստանը դասակարգվեց 116-րդ տեղում: 2010 թվականի համեմատ՝ բեռաշրջանառությունն ավելացել է 42%-ով, 2018-ին՝ 3075.8 մլն տոննա/կմ-ից մինչև 4382.8 տոննա/կմ⁴²:

Տրանսպորտի ոլորտում հիմնական խնդիրները վերաբերում էին ճանապարհների անբավարար տեխնիկական վիճակին՝ ճանապարհային անվտանգություն: Միայն մեկ առանցքային երկաթուղային կապի առկայություն և զարգացած մուլտիմոդալ տրանսպորտային և լոգիստիկ ծառայությունների բացակայություն:

Բնապահպանական մի շարք կարևոր մարտահրավերներ կային, ներառյալ շրջակա միջավայրի աղտոտումը, ջրի աղտոտումը և առկա ջրային ռեսուրսների գերօգտագործումը, ինչպես նաև՝

³² <https://rm.coe.int/gap-analysis-armenian-law-eng/168075bac2>

³³ https://www.womensupportcenter.org/assets/PDF%20publications/ABORTION-POLICY_ENG_SPREAD_05122017.pdf

³⁴ Guilimoto (2013). Սեռային անհավասարակշռությունը Հայաստանում ծննդյան պահից. Ժողովրդագրական ապացույցներ և վերլուծություններ

³⁵ Ընդհանուր տեղեկատվություն. Տղամարդիկ մասնակցում են աշխատուժին ավելի բարձր տեմպերով, քան կանայք (տղամարդկանց 71%, կանանց 53%): Կանանց 47%-ը տղամարդկանց 28%-ի համեմատ տնտեսապես անգործունյա է (<https://www.armstat.am/en/?nid=82&id=1976>).

³⁶ Ընդհանուր տեղեկատվություն. 1991 թվականից ի վեր գրեթե 1 միլիոն մարդ է արտագաղթել Հայաստանից. միգրանտների ճնշող մեծամասնությունը տղամարդիկ են: Կանանց տնային տնտեսությունները կազմում են հայ տնային տնտեսությունների շուրջ 27% -ը

³⁷ UNFPA's «Կանանց նկատմամբ խտրականության վերաբերյալ ախտորոշիչ ուսումնասիրություն 2015-2016 թվականներին»

³⁸ Նշում. Հարկ է նշել, որ կանանց և տղամարդկանց միջին հաշվարկային աշխատավարձի տարբերությունը տասն տարվա ընթացքում նվազել է 7,2 տոկոսով/ 2006-2016 /: 2016-ին կանանց եկամուտը կազմել է տղամարդու աշխատավարձի 66.4% -ը, օրինակ. գենդերային աշխատավարձի բացը կազմում է 33.6%: (Աղբյուր՝ կանայք և տղամարդիկ Հայաստանում - 2017, Աշխատանքի վիճակագրություն, ՀՀ ԱՎԾ)

³⁹ <http://www.am.undp.org/content/armenia/en/home/projects/women-in-local-democracy-2--phase-2.html>

⁴⁰ Արևելյան գործընկերության երկրների գենդերային պոթենցիալի ուսումնասիրություն, Հայաստան, 2013 թ. Սեպտեմբեր

⁴¹ Լոգիստիկայի իրականացման ինդեքս, www.lpi.worldbank.org

⁴² ՀՀ վիճակագրական կոմիտե, «Արմստատ», <https://www.armstat.am/en/?nid=12&id=05001>

հանքարդյունաբերության և հանքավայրերի ադոտուման հետևանքով շրջակա միջավայրի վնասները: Անտառահատումը խնդիր էր, ինչպես կլիմայի փոփոխությունը և սպառնալիք լեռնային էկոհամակարգերին, և ազդեցությունը ջրամատակարարման վրա: Գնահատման ժամանակաշրջանի սկզբում կենցաղային կոշտ թափոնների և արդյունաբերական թափոնների կառավարման, ցածր շրջակա միջավայրի կառավարման և օրենքի կիրառման և իրագործման հետ կապված վատ ստանդարտներ էին գործում, ինչպես նաև առկա էին օրենքի կիրառման և իրագործման խնդիրներ:

3.1.2. Հայաստանի կառավարության առաջնահերթությունները

Հայաստանի կառավարությունն զարգացման մի շարք ռազմավարություններում սահմանել է իր առաջնահերթությունները՝ սկսած 2003 թվականից աղքատության հաղթահարման իր վաղ ռազմավարությունից, որը հաճախ արտացոլվում է ՀՀ խորհրդարանին ներկայացված կառավարության ծրագրերում:

Սույն գնահատման համար զարգացման ազգային հիմնական ռազմավարությունները և դրանց առաջնահերթությունները հետևյալն են՝

• Կայուն զարգացման ծրագիր 2008թ.

- Տնտեսական քաղաքականություն՝ կայուն և արագացված տնտեսական աճ ապահովելու համար.
- Ակտիվ սոցիալական և եկամտային քաղաքականություն բնակչության խոցելի խմբերի համար (ներառյալ աղքատները);
- Կառավարման համակարգի արդիականացում, ներառյալ՝ պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացումը և պետության տրամադրության տակ գտնվող խնդիրների լուծման համար առկա ռեսուրսների արագացված աճի ապահովում:

• Հայաստանի զարգացման ռազմավարություն 2014-2025

- Տնտեսական զարգացում, ներառյալ ենթակառուցվածքները, աշխատաշուկան և զբաղվածությունը, ՓՄՁ-ները, գյուղատնտեսությունը և գյուղական զարգացումը, ՏՏ, տուրիզմ, արտահանման խթանում.
- Համաչափ տարածաշրջանային զարգացում
- Աղքատություն և անհավասարություն
- Սոցիալական պաշտպանություն
- Մարդկային կապիտալի զարգացում, ներառյալ՝ առողջապահությունը, կրթությունը, գիտությունն ու մշակույթը
- Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն
- Պետական կառավարման ժամանակակից համակարգի ստեղծում և ամրապնդում, ներառյալ՝ պետական ֆինանսների կառավարումը:

Բացի այս ընդհանուր զարգացման ռազմավարություններից, կառավարության առաջնահերթությունները սահմանվում են նաև Կառավարության ծրագրերում (օրինակ՝ 2008-2012 թվականների ծրագիր), որոնք քիչ թե շատ արտացոլում են զարգացման ռազմավարությունների առաջնահերթությունները:

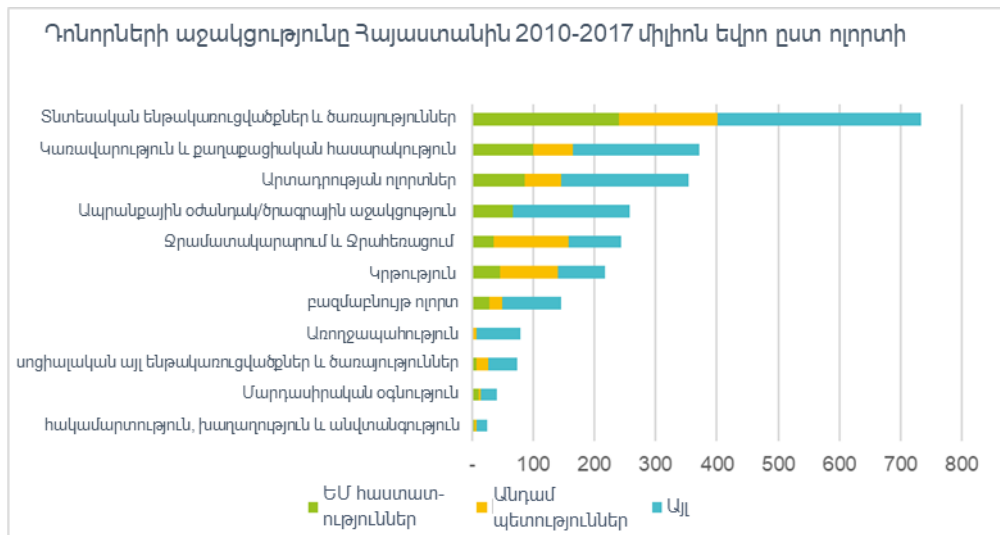
Հատուկ ուղորտային ռազմավարությունները նույնպես սահմանում են որոշ ոլորտների բարեփոխումներն ու զարգացումները, ինչպիսիք են Էներգախնայողությունը, տրանսպորտը, միգրացիան:

Թե ընդհանուր, թե ոլորտի հատուկ զարգացման ռազմավարությունները սովորաբար հիմք են հանդիսանում դոկորների համար, ներառյալ՝ ԵՄ-ն, որի վերաբերյալ պետք է կայացնեն իրենց ծրագրային որոշումները:

3.2. Միջազգային աջակցություն Հայաստանին 2007-2017

2010-2017 թվականների ընթացքում Հայաստանին պաշտոնական զարգացման աջակցության (ՊՁԱ) հատկացումները կազմել են 2,5 միլիարդ եվրո⁴³⁴, որից ԵՄ հաստատությունները հանդիսանում էին միակ ամենամեծ արքյուրը (ԵՄ հաստատությունները ներառում են ԵՄ ֆինանսավորման բոլոր գործիքները՝ ներառյալ Եվրոպական ներդրումային բանկը): Եվրամիությունը և ԵՄ անդամ պետությունները միասին նպաստեցին ամբողջ դոնորների աջակցության 47%-ը: ԵՄ անդամ պետություններից Գերմանիան և Ֆրանսիան երկու խոշորագույն ներդրողներն էին՝ համապատասխանաբար՝ 12% և 6% ընդհանուր դոնորների ներդրումներից:

Գծապատկեր 3: Դոնորների աջակցությունը Հայաստանին 2010-2017



Աղյուսակ 3: Առաջատար դոնորները Հայաստանին

Առաջատար դոնորների հատկացումները Հայաստանին (% , 2010-2017)	
ԵՄ հաստատություններ	25%
ԵՄ Անդամ պետություններ	22%
ԱՄՆ	14%
Ասիական զարգացման բանկ	10%
Համաշխարհային բանկի խումբ	9%
ԱՄԶ	7%
Ռուսաստանի Դաշնություն	3%

Տվյալներում առկա են ոլորտային միտումներ, որոնք ցույց են տալիս կտրուկ աճ՝ տնտեսական ենթակառուցվածքների և ծառայությունների և արտադրության ոլորտների ֆինանսավորման ժամանակահատվածում, ինչպես նաև հումանիտար օգնության և բախումների կրճատում, խաղաղության և անվտանգության ֆինանսավորում: Սա կհամապատասխանի Հայաստանի՝ ցածր մակարդակից բարձր և միջին եկամուտ ունեցող երկրի վերածվելու պահանջին և պետության ավելի մեծ կարողություններին՝ իր քաղաքացիներին սոցիալական և առողջապահական աջակցություն ցուցաբերելու համար: Այնուամենայնիվ, Հայաստանը դեռևս բախվում է ղարաբաղյան հակամարտության իրավիճակի հետ, այդ պատճառով, թերևս զարմանալի է, որ միջազգային հանրության կողմից խաղաղության և անվտանգության համար քիչ միջոցներ են տրամադրվում: Զարգացման նպատակով պաշտոնական աջակցությունը կարևոր նշանակություն ունի Հայաստանի համար, բայց, տնտեսական աճի հետ միասին դրա նշանակությունը

⁴³ OECD DAC ՉՊԱ- ի տվյալների արդյունքից ստացված բոլոր թվերը, որոնք տրամադրվել են 2019 թվականի սեպտեմբերին, փոխարկվել են EUR ներկայիս (2019 թ. Սեպտեմբեր) փոխարժեքներով

փոքր-ինչ նվազում է: 2010թ-ին ՊՁԱ-ն ներկայացնում էր համախառն ազգային եկամտի (ՀԱԵ) 3,5%-ը, ինչը 2017թ-ին նվազել է ավելի քան 2%-ով:

Սույն Հաշվետվությունում ոլորտային վերլուծությունները ավելի մանրամասն տեղեկատվություն են տալիս դոնորների օժանդակության վերաբերյալ:

3.3. ԵՄ աջակցությունը Հայաստանին 2010-2017

3.3.1. Բաղաքական համաձայնագրեր և ստանձնած պարտավորություններ

1999 թվականից ի վեր Հայաստանի հետ ԵՄ համագործակցության իրավական հիմքը Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագիրն (ԳՀՀ) էր, որը ենթադրում էր քաղաքական երկխոսության շրջանակ՝ ԵՄ-ին և անդամ պետություններին պարտավորեցնելով աջակցել «Հայաստանի ժողովրդավարության ամրապնդմանը, տնտեսության զարգացմանը և ավարտին հասցնել շուկայական տնտեսության անցումը», ինչպես նաև նպատակ ուներ «խթանել առևտուրը և ներդրումները և ներդաշնակ տնտեսական հարաբերությունները [...]՝ նրանց կայուն տնտեսական զարգացումը խթանելու համար»:

Սույն համաձայնագիրը եղել է որպես հիմնական քաղաքական համաձայնագիր այնքան ժամանակ, մինչև 2018 թվականին այն փոխարինվեց «Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագիր» (ՀԸԳՀ) կողմից: Հետևաբար, դա ԵՄ-Հայաստան համագործակցության առաջնային իրավական հիմքն է սույն գնահատմամբ ապահովված ժամանակահատվածի համար:

Քաղաքական առումով, ԵՄ-ի աջակցությունը Հայաստանին իրականացվել է ԵՄ Եվրոպական հարևանության քաղաքականության (ԵՀՔ) շրջանակներում 2004 թվականից: 2009թ-ին ԵՄ-ն նախաձեռնել է Արևելյան գործընկերությունը, մի նախաձեռնություն, որի նպատակն էր բոլոր վեցյակի հետ ստեղծել Ասոցացման համաձայնագրեր և ԽՀԱԱԳ-ներ բոլոր 6 երկրների հետ (ավելի ուշ ընդամենը չորս երկիր), ներառյալ Հայաստանը: Սա նպատակ ուներ կենտրոնացնել ԵՄ աջակցությունը Հայաստանի վրա՝ նախապատրաստելու այս երկու համաձայնագրերի ստորագրումը:

Հարևանության քաղաքականությունը վերանայվել է 2011թ-ին՝ Արաբական գարնանից հետո, իսկ հետագայում՝ 2015թ-ին, մասամբ ի պատասխան Հայաստանում և Ուկրաինայում տեղի ունեցած իրադարձություններին: 2015թ-ի վերանայումը հայտնաբերել է մի շարք հիմնական խնդիրներ, որոնք պահանջում էին ԵՄ մոտեցման փոփոխություն: Դրանք ներառում էին գործընթացին ավելի մեծ պատասխանատվության անհրաժեշտություն և ԵՄ օժանդակություն, արձագանքման ավելի ճկունություն, ավելի արդյունավետ մոտեցումներ՝ խթանելու լավ կառավարման և արդարադատության ոլորտի բարեփոխումներին, ավելի մեծ ուշադրություն դարձնել էներգետիկ անվտանգությանը և կլիմայի փոփոխության դեմ պայքարին և անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներին⁴⁴:

Երկրի մակարդակով ԵՄ-ն և Հայաստանը 2006թ-ին համաձայնության եկան ստեղծել համատեղ գործողությունների պլան (ԵՄ-Հայաստան գործողությունների պլան 2006)՝ գործնականում ԱՀԽ-ի իրականացման համար: Գործողությունների այս պլանը նախանշեց հետևյալ ութ առաջնահերթությունները, չնայած, որ ընդհանուր իրականացման համար սահմանված ժամկետներ չկային:

- **Առաջնահերթության ոլորտ 1:** Ժողովրդավարական կառույցների, օրենքի գերակայության ամրապնդում, ներառյալ՝ դատական համակարգի վերափոխումը և խարդախության ու կոռուպցիայի դեմ պայքարը:
- **Առաջնահերթության ոլորտ 2:** Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների նկատմամբ հարգանքի ամրապնդում՝ Հայաստանի միջազգային հանձնառություններին համապատասխան (ԱՀԽ, ԵԽ, ԵԱՀԿ, ՄԱԿ):

⁴⁴ http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

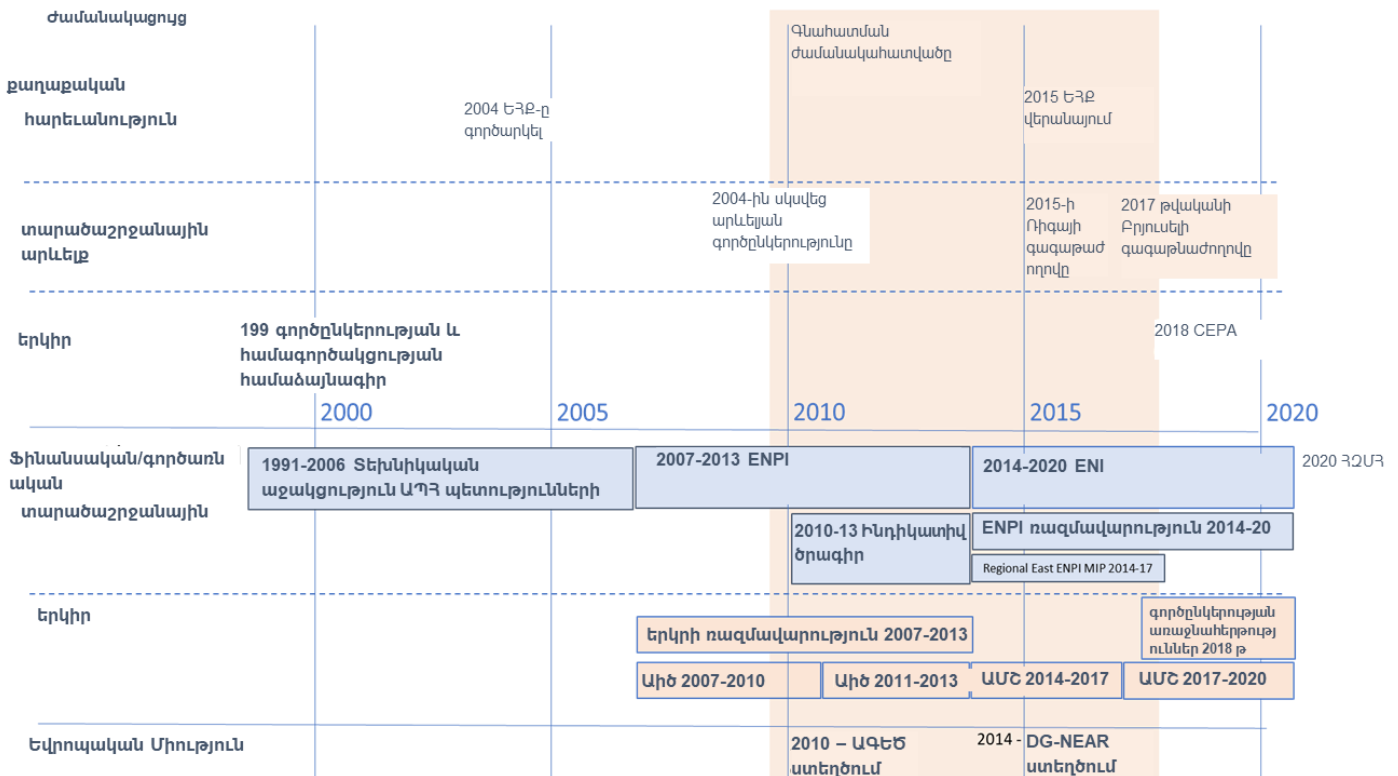
- **Առաջնահերթության ոլորտ 3:** Խրախուսել հետագա տնտեսական զարգացումը, ուժեղացնել աղքատության հաղթահարմանն ուղղված ջանքերը և սոցիալական համախմբումը՝ դրանով իսկ նպաստելով կայուն զարգացման երկարաժամկետ նպատակին, ներառյալ շրջակա միջավայրի պաշտպանությունը:
- **Առաջնահերթության ոլորտ 4:** Ներդրումային միջավայրի հետագա բարելավում և մասնավոր հատվածին ուղղված աճի ուժեղացում:
- **Առաջնահերթության ոլորտ 5:** Տնտեսական օրենսդրության և վարչական պրակտիկայի հետագա կոնվերգենցիա:
- **Առաջնահերթության ոլորտ 6:** Էներգետիկ ռազմավարության մշակում, ներառյալ «Մեծամոր» Ատոմային Էլեկտրակայանի (ԱԷԿ) ժամկետից շուտ շահագործումից հանելը:
- **Առաջնահերթության ոլորտ 7:** Նպաստել դարաբաղյան հակամարտության խաղաղ լուծմանը:
- **Առաջնահերթության ոլորտ 8:** Ընդլայնված ջանքերը տարածաշրջանային համագործակցության ոլորտում:

Հայաստանի համար Երկրի ռազմավարության փաստաթղթում (2007-2013 ԵՄ-ն սահմանեց իր մոտեցումը՝ Համատեղ գործողությունների պլանի իրականացմանը աջակցելու համար:

2014թ-ին՝ Եվրահանձնաժողովը, որը պատասխանատու էր Հայաստանի հետ համագործակցության և ֆինանսական աջակցության համար՝ ԱԿԻՄ (Աֆրիկյան, Կարիբյան ավազանի և Խաղաղօվկիանոսյան երկրների խումբ) պետությունների հետ զարգացման և կապի գլխավոր վարչությունից փոխվեց հարևանության և ընդլայնման բանակցությունների գլխավոր վարչության (DG NEAR):

Հայաստանին ԵՄ աջակցության ընդհանուր պատկերը ամփոփված է ստորև նշված գծապատկերում՝

Գծապատկեր 4: ԵՄ-ի ընդհանուր աջակցությունը Հայաստանին



3.3.2. Ոլորտի առանձնահատուկ գործիքներ

2014 թ-ի հունվարի 1-ից ԵՄ-ն Հայաստանին շուկայի մուտքի հնարավորությունն ընձեռեց ՆԸՀ⁴⁵ (Արտոնությունների ընդհանրացված և համալրված համակարգ +) շրջանակներում՝ 2013թ. ԱՀ-ի մերժումից հետո, ներառյալ ԽՀԱԱԳ-ն: Սա Հայաստանին լրացուցիչ սակագնային նախապատվություններ է տալիս ԵՄ արտահանման հիման վրա՝ հիմնվելով ընտրված չափորոշիչների վրա, ներառյալ՝ ԱՄԿ աշխատանքի և մարդու իրավունքների 27 չափորոշիչների և շրջակա միջավայրի վերաբերյալ համաձայնագրերի ստորագրումը և իրականացումը: Արդյունքում՝ 2016 թ-ին Հայաստանից ԵՄ ներմուծման 95% -ը մտել է ԵՄ գրոյական հարկերով, որից 35% -ը՝ ՆԸՀ + ռեժիմի ներքո:

2011 թվականին ԵՄ-ն և Հայաստանի Հանրապետությունը ստորագրեցին «Շարժունակության շուրջ գործընկերության վերաբերյալ» դեկլարացիա⁴⁶, որի նպատակն էր «հետագայում զարգացնել նրանց երկխոսությունն ու համագործակցությունը միգրացիայի հարցերում», մասնավորապես շեշտը դնելով հետևյալ կարևոր խնդիրների վրա՝

- շարժունակություն, օրինական միգրացիա և ինտեգրում
- Միգրացիա և զարգացում
- Պայքար անկանոն ներգաղթի և մարդկանց թրաֆիքինգի դեմ, հետընդունում, ինքնության և ճանապարհորդական փաստաթղթերի անվտանգություն, սահմանների կառավարում
- Ապաստան և միջազգային պաշտպանություն:

Սույն համաձայնագիրը հանգեցրեց ԵՄ-ի կողմից աջակցվող միգրացիոն մի շարք նախագծերի և նախաձեռնությունների՝ առաջիկա 2-3 տարիներին:

3.3.3. Երկխոսություն և ազդեցության այլ գործիքներ

1999 թ-ի Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագրի շրջանակներում Եվրամիության պատվիրակությունը քիչ թե շատ պարբերաբար, գնահատման ժամանակահատվածում, շարունակում էր քաղաքական երկխոսություն վարել Հայաստանի կառավարության հետ: Սույն երկխոսությունը կառուցված էր ըստ առաջնահերթությունների, որոնք ներկայացված են ստորև բերված աղյուսակում՝

Աղյուսակ 4: ԵՄԴ-ի և Հայաստանի միջև գերակա ոլորտներ

2011	2012 - 2014	2015, 2016 ⁴⁷
Առաջնահերթության ոլորտ 1 - Ժողովրդավարական կառույցների ամրապնդում և լավ կառավարում	Առաջնահերթության ոլորտ 1: Ժողովրդավարական կառույցներ և լավ կառավարում	Առաջնահերթության ոլորտ 1: Մասնավոր հատվածի զարգացում
Առաջնահերթության ոլորտ 2 – Աջակցություն կարգավորող բարեփոխումներին և վարչական կարողությունների զարգացմանը	Առաջնահերթության ոլորտ 2: Առևտուր և ներդրումներ, կարգավորող հավասարեցում և բարեփոխում	Առաջնահերթության ոլորտ 2: Պետական կառավարման բարեփոխում
	Առաջնահերթության ոլորտ 3: Սոցիալ-տնտեսական բարեփոխումներ և կայուն զարգացում	Առաջնահերթության ոլորտ 3: Արդարադատության ոլորտի բարեփոխում գումարած՝ հարևանության ներդրումային ֆոնդը (ՀՆՖ)

Գնահատման ժամանակահատվածի հետևողական թեմաներն են ժողովրդավարությունը և հանրային հատվածի կարողությունների զարգացումը: Երկխոսության թեմաների ուշագրավ փոփոխությունները

⁴⁵ Արտոնությունների ընդհանրացված և համալրված համակարգ՝ մի սխեմա, որի համաձայն՝ միջինից ցածր և ցածր եկամուտ ունեցող երկրները ունեն արտոնյալ մաքսատուրքերի դրույքաչափեր Եվրամիություն ներմուծման մասով: Հայաստանը կարող է կորցնել իր կարգավիճակը 2019 կամ 2020 թվականներին, քանի որ նրա կարողությունն աճում է, և այն այլևս չի որակվում որպես ցածր միջին եկամուտ ունեցող երկիր:

⁴⁶ ամատեղ հռչակագիր Եվրամիության և Հայաստանի միջև շարժունակության գործընկերության մասին, Բրյուսել, հոկտեմբերի 6-ին 2011 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_armenia_en.pdf

⁴⁷ Տվյալների աղբյուր – գնահատման թիմի վերլուծություն՝ ԵՄ պատվիրակության արտաքին գործողությունների կառավարման հաշվետվության

ներառում են առևտրի և ներդրումների վերաբերյալ երկխոսության ավարտը, 2013 և 2014 թվականներին ԵՏՄ-ին անդամակցելուց հետո իրականացվող բարեփոխումները:

Երկխոսությունը վարվել է նաև ԱԳԵԾ-ի կողմից Բրյուսելում, ինչպես օրինակ՝ ԶԸԳՀ-ի⁴⁸ պատրաստման համար, բայց դա գնահատման շրջանակներից դուրս է:

Հայաստան-ԵՄ Մարդու իրավունքների պաշտպանության վերաբերյալ երկխոսությունը տեղի է ունենում տարին մեկ անգամ՝ Բրյուսելում կամ Երևանում: Թեև մարդու իրավունքները, և մասնավորապես ԵՄ-ի աջակցությունը Հայաստանում մարդու իրավունքներին, հանդիսանում է գնահատման թեմա, գնահատող խումբը այդ հանդիպումների պաշտոնական արձանագրությունների մոտք չունի: Սույն գնահատումը կարող է միայն հաշվի առնել այս երկխոսության ազդեցությունը հարցազրույցների ժամանակ տրամադրված փաստերի միջոցով և մամուլի միջոցով տարածված անուղղակի հաղորդագրություններով⁴⁹:

Հատկանշական էր նկատելի համաձայնությունը երկխոսության թեմաների և Հայաստանին ԵՄ ֆինանսական աջակցության թեմաների միջև, մասնավորապես այն ոլորտներում, որոնք ԵՄ՝ ոլորտի բյուջեի օժանդակության ծրագրերի շահառուներն էին: Սա ավելի մանրամասն քննարկվում է 4.4 բաժնում, ավելի ուշ՝ Հաշվետվությունում:

Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագիրը (ՀԸԳՀ) ստորագրվել է 2017 թվականի նոյեմբերին՝ Բրյուսելում կայացած Արևելյան գործընկերության գագաթնաժողովի սահմաններում և մտցվել է ժամանակավոր կիրառման՝ 2018 թվականի հունիսի 1-ին: Համաձայնագրի կառուցվածքը նման է Անցացման համաձայնագրին, բայց բովանդակությունը շատ տարբեր է: ՀԸԳՀ-ի ոլորտային համագործակցության վերնագիրն ընդգրկում է 28 ոլորտային գլուխներ՝ Էներգետիկա և շրջակա միջավայր, տնտեսական երկխոսություն, հաշվապահական հաշվառում և աուդիտ, կորպորատիվ կառավարում, սոցիալական քաղաքականություն, զբաղվածություն, հարկեր, պետական ֆինանսների միջսահմանային և տարածաշրջանային համագործակցություն, վիճակագրություն, տրանսպորտ, կրթություն և քաղաքացիական հասարակություն: Սույն համաձայնագիրը խորապես կանխադառնա ԵՄ Հայաստան հետագա համագործակցության վրա՝ գնահատման այս ժամանակահատվածի ավարտից հետո (2010-2017):

3.3.4. Ֆինանսական աջակցություն

Գնահատման ժամանակահատվածում ԵՄ ֆինանսական օժանդակությունը Հայաստանի համար հիմնականում ձեռք է բերվել Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիքի (ԵՀԳԳ) և դրա իրավահաջորդի՝ Եվրոպական հարևանության գործիքի (ԵՀԳ) միջոցով: Լրացուցիչ գործիքները տրամադրել են միջոցներ, իսկ ֆինանսավորման գործիքների ամբողջական ցանկը ներկայացված է Հավելված 5-ում⁵⁰: Արևելյան գործընկերության ինտեգրման և համագործակցության (ԱԳԻՀ) ծրագիրը⁵¹ շուրջ 130 միլիոն Եվրո գումար է հատկացրել ԵՀԳԳ ֆոնդից՝ այն երկրներին և ծրագրերին՝ «ավելին ավելի համար» սկզբունքով՝ ցուցաբերելով հիմնական բարեփոխումներում իրականացված լավ առաջընթացը:

Այս աջակցության համար ծրագրային կառուցվածքը հետևյալն էր՝

- ԵՀԳԳ Երկրի ռազմավարական փաստաթուղթ 2007-2013
 - Ազգային ինդիկատիվ ծրագիր 2007-2010
 - Ազգային ինդիկատիվ ծրագիր 2007-2010
- Միասնական աջակցության շրջանակ 2014-2017
- Միասնական աջակցության շրջանակ 2018-2020

Ինչպես երևում է, կա բացթողում 2013-2018թթ. Հայաստանին ԵՄ-ի աջակցության համար ընդհանուր ռազմավարական ուղղության նախապատրաստման մեջ: 2013 թ-ին երկու կողմերը պայմանավորվել են

⁴⁸ See https://eeas.europa.eu/delegations/armenia/896/armenia-and-eu_en

⁴⁹ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27119/press-release-8th-human-rights-dialogue-between-european-union-and-armenia_en

⁵⁰ Հավելված 5 (Գլուխ II), էջ 22-24: ԵՄ ֆինանսավորման գործիքներ

⁵¹ Տե՛ս https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-491_en.htm?locale=en

ԵՄ-Հայաստան գործողությունների ծրագրի վերանայման անհրաժեշտության վերաբերյալ (ԵՀԳԳ երկրի ռազմավարություն 2007-2013), սակայն դա միայն 2018թ-ին էր և «Գործընկերության առաջնահերթությունները Եվրամիության և Հայաստանի միջև» փաստաթղթի ստորագրումը, ըստ որի՝ ԵՄ-ի կողմից Հայաստանի աջակցության ընդհանուր ռազմավարական ուղղությունը համաձայնեցված է ՀՀ կառավարության հետ:

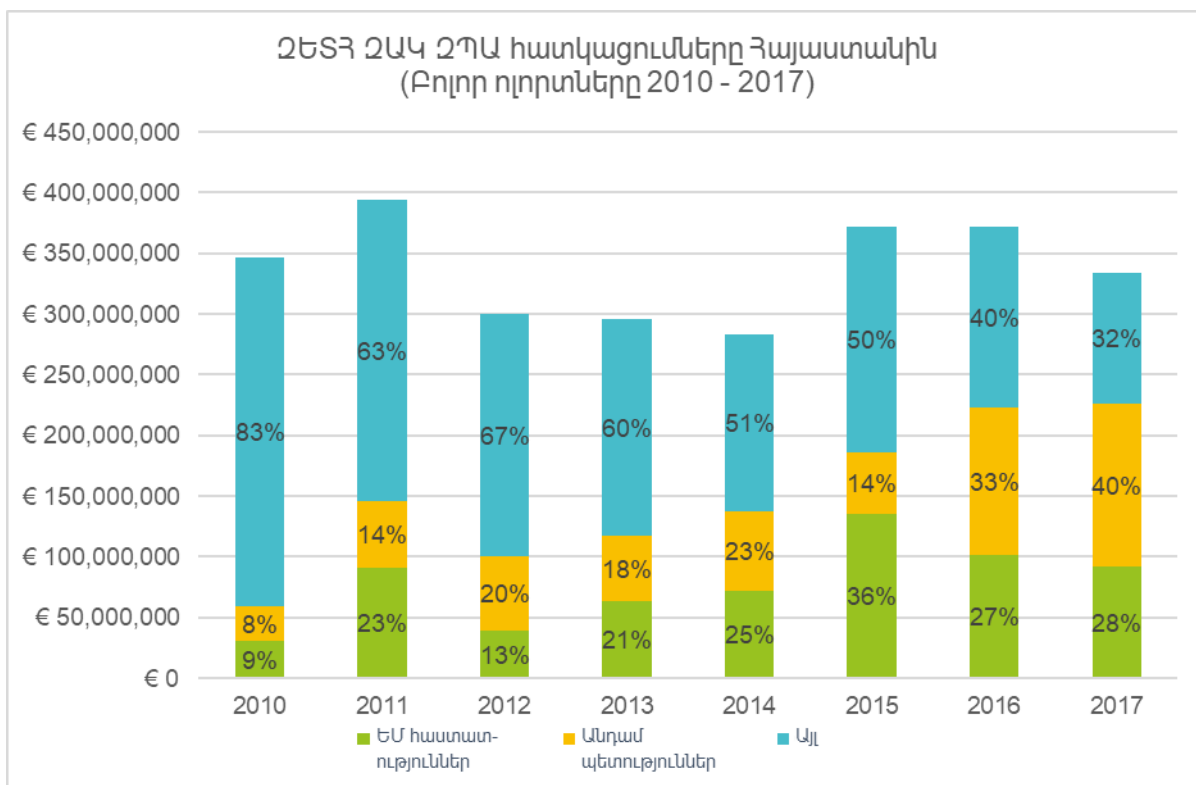
2007 թվականից մինչև 2020 թվականը մոտ 540 միլիոնից մինչև 600 միլիոն եվրո հատկացվել է երկրի մակարդակով իրականացվող ծրագրերի միջոցով՝ Հայաստանին աջակցելու համար: Դրանցից, ընդհանուր առմամբ, հատկացվել է 295,175,000 եվրո 2010-2017⁵² թվականների տարեկան գործողությունների ծրագրի միջոցով:

Երկրի մակարդակով, Հայաստանում ԵՄ-ի համար՝ պայմանագրերով նախատեսված ամբողջ աջակցության գումարը կազմել է 467,4 միլիոն եվրո, իսկ փաստացի վճարված ամբողջ օգնությունը, ինչպես նաև 2010-2018 թվականների ժամանակահատվածում Հայաստանում ԵՄ-ի համար նախատեսված պայմանագրերով կազմել է 237,6 միլիոն եվրո: Այս ընդհանուր գումարից մոտ 181 միլիոն եվրո ստացվել է ԵՀԳԳ-ի, իսկ 16,3 միլիոն եվրո ԵՀԳ-ի կողմից⁵³:

Օգտագործելով Չարգացող երկրների տնտեսական համագործակցության և զարգացման աջակցության կամակերպության ՉՊԱ ցուցանիշները, ԵՄ ներդրումը Հայաստանին (2010-2017) կազմել է 625 միլիոն եվրո⁵⁴:

Այս ցուցանիշը Եվրամիության հաստատությունների, այդ թվում, օրինակ՝ Եվրոպական ներդրումային բանկի կողմից տրամադրված ընդհանուր գումարի չափն է: Այն ներառում է մակրոֆինանսական աջակցություն և վարկեր, ինչպես նաև ծրագրի ֆինանսավորում: ԵՄ-ի ՉՊԱ մասնաբաժինը Հայաստանի համար կայուն աճում է՝ կազմելով ՉՊԱ-ի գրեթե մեկ երրորդը, որը ստանում է Հայաստանը:

Գծապատկեր 5: ՉԵՏՀ ՉԱԿ ՉՊԱ հատկացումները Հայաստանին



Բացարձակ իմաստով, ՉՊԱ-ի ընդհանուր գումարը քիչ թե շատ կայուն է մնացել գնահատման ժամանակահատվածում: Այնուամենայնիվ, ՉՊԱ-ն, որպես ՀԱԵ տոկոս, որոշ չափով անկում է ապրել, ինչը

⁵² AAPs and action fiches listed on https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/armenia_en

⁵³ Calculations from the evaluation's CRIS database

⁵⁴ Using OECD DAC as a source, 'EU Institutions' as the donor, 2010-2017 inclusive, USD – EUR x-rate 0.91

նշանակում է, որ Հայաստանն ավելի քիչ է կախված արտաքին օգնությունից: 2017 թվականին ՉՊԱ-ի արժեքը համարժեք էր կառավարության ընդհանուր բյուջեի շուրջ 11%-ին⁵⁵, որից ԵՄ հաստատությունները կազմում էին ավելի քան մեկ քառորդը:

Աղյուսակ 5: ԵՄ հաստատությունների կողմից ընդհանուր հատկացումները գնահատման ժամանակահատվածում

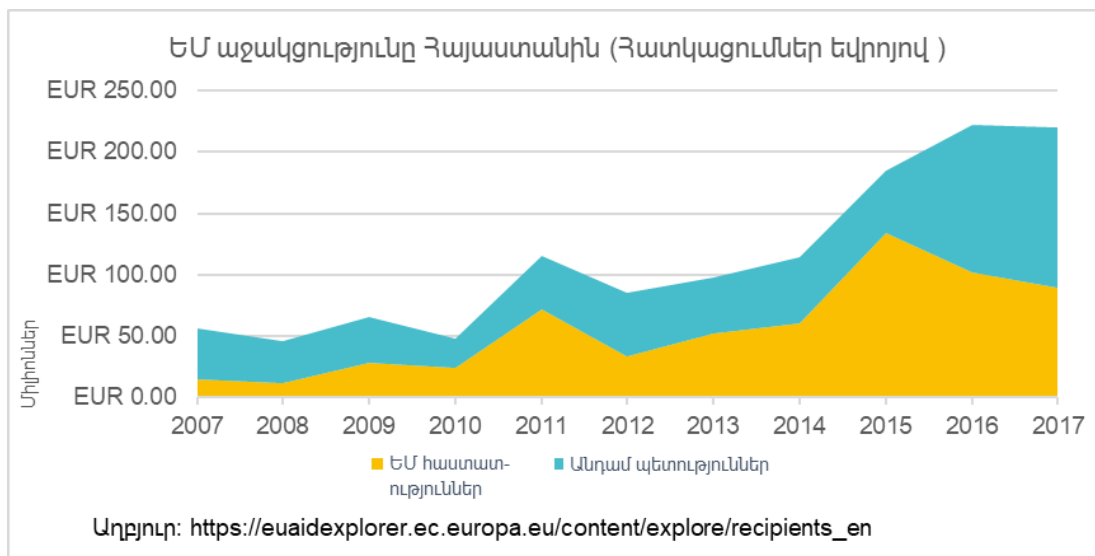
Ֆինանսավորման գործիք	Ծրագրային փաստաթղթեր	Ինդիկատիվ երկկողմանի հատկացումներ (Եվրո)
ԵՀԳԳ (2007-2013)		
	ԱԻԾ 2007 – 2010	98.4 միլիոն
	ԱԻԾ 2011 – 2013	157.3 միլիոն
Ընդհանուր ԵՀԳԳ		255.7
ԵՀԻ (2014 – 2020)		252 միլիոնից մինչև 308 միլիոն
	ԵԱՇ 2014 – 2017	140 միլիոնից մինչև 170 միլիոն
	ԵԱՇ 2017 - 2020	144 միլիոնից մինչև 176 միլիոն
Ընդհանուր պլանավորված		284-346 միլիոն

ԵՄ այլ գործիքներ, որոնցից գնահատման ժամանակահատվածում ֆինանսավորում է ստացվել Հայաստանում, ներառյալ «Ժողովրդավարության և մարդու իրավունքների պաշտպանության եվրոպական գործիքը» (ԺՄԻԳ) 2007-2013 և 2014-2020 թվականներին, «Միջուկային անվտանգության համագործակցության գործիք» (ՄԱՀԳ) (2014-2020), ԿԳ-ԱԱՄ Կայունության գործիքը, Արագ արձագանքման մեխանիզմը և DG NEAR թեմատիկ ռազմավարությունը (NEAR-TS): Ծրագրված և հատկացված գումարների ամբողջական ցանկը ներկայացված է Հավելված 5-ում⁵⁶:

3.3.5. ԵՄ ընդհանուր ֆինանսավորումը և միտումները

ԵՄ հաստատությունները և ԵՄ անդամ պետությունները վերջին տաս տարիների ընթացքում զգալիորեն ավելացրեցին իրենց ֆինանսավորումը Հայաստանին՝ եվրոյով, չնայած 2015թ-ից հետո ԵՄ հաստատությունների հատկացումները կտրուկ անկում ապրեցին:

Գծապատկեր 6: ԵՄ աջակցությունը Հայաստանին (հատկացումներ եվրոյով)



Աղյուսակ 6: ԵՄՊ հայաստանյան գրասենյակի կողմից ծրագրված և փաստացի ծախսերի բացվածքը

⁵⁵ Author calculations; sources: OECD DAC data on ODA; ARMSTAT Government Finance report, x-rates current 2019 https://www.armstat.am/file/article/finansner_2018_1.pdf

⁵⁶ Հավելված 5 (Գլուխ II), էջ 22-24: ԵՄ ֆինանսավորման գործիքներ

ԵՄՊ Հայաստանի կողմից կառավարվող Պայմանագրերի միջոցով ծրագրված և փաստացի ծախսերի բացվածքը 2010-2018 (ԿԸՏՀ տվյալներ, առ` 2018 վերջ)			
Գործիք	Ընդհանուր վճարված գումարը 2010-2017 (ԿՏՀ, ԵՎՐՈ)	Նախատեսված գումարը (ԿԸՏՀ, ԵՎՐՈ)	Վճարված գումարը (ԿԸՏՀ, ԵՎՐՈ)
ԶՀԿ-ԿՏՄ		7,800	7,800
ՉՀԳ-ԱԱԳ	9,870	9,870	9,870
ԺՄԻԵԳ	-	9,630	9,630
ԵՀԳ	27,263,465	104,860,847	16,306,457
ԵՀԳԳ	201,755,294	319,128,748	180,689,173
ՄՖՀ-ՀՄԿ	192,925	1,992,925	1,992,925
ՄԱՀԳ	-	1,550,220	1,174,387
NEAR-TS	23,314,149	29,172,304	26,677,553
ԱՊՀՏԱԾ	1,963,364	5,687,917	5,687,917
Անհայտ	2,387,887	-	-
Ընդհանուր	256,886,955	462,420,262	232,555,713

3.3.6. Ընդհանուր նկարագիր

Սույն գնահատմամբ ընդգրկված ծրագրերի շրջանակը մեծ է, և կան բազմաթիվ նախագծեր և գործողություններ, որոնք դրանք չեն կարող ընդգրկել՝ հաշվի առնելով ուսումնասիրության սահմանափակումները: Այնուամենայնիվ, այս բաժինը շատ կարճ նշում է ոլորտի կողմից ձեռք բերված հիմնական արդյունքների մի մասը: Յուրաքանչյուր ոլորտ ունի 9-րդ Հավելվածում հատուկ բաժին, որում արդյունքները դիտարկվում են ավելի խորքային (տես սույն Հավելվածության III գլուխը):

Ժողովրդավարական հաստատություններ, օրենքի գերակայություն և դատական համակարգի բարեփոխում

- Բանտային պայմանների բարելավում
- Զրեակատարողական ծառայության այլընտրանքային պատիժներ առաջարկող պրոբացիոն ծառայության ստեղծում

Պետական կառավարման բարեփոխում և պետական ֆինանսների կառավարում

- Զաղաքական խորհրդատվություն՝ ի պաշտպանություն ԱՀ / ԽՀԱԱՀ
- Պետական ֆինանսները կառավարող ուժեղ ինստիտուտներ
- Պետական ֆինանսական կառավարման ավելի բարձր պատասխանատվություն և վերահսկում
- Բարելավված վիճակագրական հնարավորություններ
- Չափավոր աջակցություն քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումներին

Մարդու իրավունքներ և քաղաքացիական հասարակություն

- Զաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների կարողությունների ամրապնդում
- ԶՀԿ-ների և կառավարության միջև ավելի մեծ ներգրավվածություն ազգային և տեղական մակարդակներում
- Մարդու իրավունքների ավելի ուժեղ օրենսդրություն և ինստիտուտներ

Առևտուր և տնտեսական զարգացում

- ԵՄ-ի հետ առևտրի պայմանների բարելավում, ոչ սակագնային խոչընդոտների կրճատում
- Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության Համաձայնագրի կնքում (ՀԸԳՀԿ)
- Բիզնես-միջավայրի բարելավում

- Ավելի շատ ներդրումներ կապի ենթակառուցվածքում – ճանապարհներ
- Սահմանի հատման ժամկետի բարելավում
- Աջակցություն էներգաարդյունավետությանն ու շրջակա միջավայրի պաշտպանությանը

Մարդկային հարաբերություններ

- Միջին մասնագիտական կրթության համակարգի բարելավում
- Շարժունակության գործընկերության, վիզաների դյուրացման և հետընդունման համաձայնագրերի ստորագրում
- Միգրացիայի բարելավված կառավարում

4. Գնահատման արդյունքների արձագանքները

4.1. EQ 1- Համապատասխանություն

EQ 1 Արդյո՞ք ԵՄ օգնության նպատակներն ու միջամտությունները համահունչ են ԵՄ առաջնահերթություններին, ինչպես սահմանված է ԵՄ արտաքին գործողությունների քաղաքականության շրջանակներում, և, ինչպես դրանք զարգացել են որոշակի ժամանակաշրջանի ընթացքում:

Գնահատման չափանիշների (ԳՉ) վերաբերյալ վերլուծություն

յՑ 1.1 ԵՄ ֆինանսական աջակցության ընդհանուր նպատակները և արդյունքի թիրախային ոլորտները համահունչ են ԵՄ քաղաքականության և ռազմավարական նպատակներին՝ Արևելյան հարևանության և ԵՀԳ մակարդակներում:

Ընդհանուր առմամբ, Եվրոպական հարևանության քաղաքականության և Արևելյան գործընկերության կողմից սահմանված քաղաքականության և ռազմավարական նպատակների, ինչպես նաև Հայաստանում ԵՄ համագործակցության և ֆինանսական օժանդակության միջև առկա էր սերտ համաձայնեցում: Սույն գնահատման մեջ ընդգրկված ժամանակահատվածի ընթացքում անխուսափելիորեն տեղի ունեցավ շեշտադրումների զարգացում և փոփոխություն, որի վրա ազդեցին ինչպես տեղի իրադարձությունները, այնպես էլ ԵՄ քաղաքականության և ռազմավարական նպատակների փոփոխությունները:

Նախաձեռնությունների և քաղաքականության փոփոխությունների ժամանակացույցն առաջացրեց մի շարք դժվարություններ. օրինակ՝ Արևելյան գործընկերության մեկնարկը 2009 թվականին համընկավ 2007-2013թթ. ԵՄ-ի՝ Հայաստանի համար նախատեսված ԵՌՓ-ի (Երկրի ռազմավարական փաստաթղթերի) գործողության ժամանակահատվածի կեսին:

Արևելյան գործընկերության տեսլականը, որն ուղղված էր Արևելյան հարևանության երկրների միջև ընդհանուր տարածության ստեղծմանը, հանգեցրեց 2011-2013 թթ. ԱԻԾ-ում «Առևտրային և ներդրումային, կանոնակարգային համաձայնեցում, ինչպես նաև քաղաքական և առևտրային համաձայնագրերի բարեփոխում» կետի առաջնահերթությանը, ինչպես նաև հաջորդիվ քաղաքականության վերաբերյալ խորհրդատվության տրամադրման խթանմանը՝ ԵՄ խորհրդատվական խմբի և նմանատիպ նախագծերի միջոցով:

2015թ-ի Ռիգայի գագաթնաժողովը և ԵՀԳ-ի վերանայումը տեղի ունեցան 2014-2017 թթ. ԵԱԾ-ի իրականացման ժամանակ՝ որոշ չափով դուրս թողնելով ԵԱԾ-ն Ռիգայի գերակայություններին (տես ստորև բերված նկարը): Տարածաշրջանային քաղաքականության այս փոփոխությունները վարչական մարտահրավերներ են ստեղծում՝ արագ արձագանքելու և երկրի մակարդակով ծրագրային մշակումը փոփոխելու անհրաժեշտություն առաջացնելով: Միևնույն ժամանակ, պայմանավորված ծրագրային մշակման գործընթացի բարդությամբ, քաղաքականության փոփոխություններին արձագանքումը կարող է տեղի ունենալ միայն աստիճանաբար: 2015 թվականի Ռիգայի գագաթնաժողովը հանգեցրեց տարածաշրջանային քաղաքականության հետ ԵՄ պատվիրակության ծրագրային մշակման նախկինից

շատ ավելի սերտ համաձայնեցմանը՝ Ռիգայի գերակայությունների հետ ամբողջությամբ համաձայնեցված ԵԱՀԸ 2017-2020թթ. գերակայություններով, և նույնիսկ Պատվիրակության աշխատանքային խմբի վերակազմակերպմամբ:

Գծապատկեր 7: ԵՄ-ի տարածաշրջանային և երկրի մակարդակով Նպատակների հավասարեցում

Տարածաշրջանում և երկրում ԵՄ Նպատակների համաձայնեցում			
ԵՀԳ 2004թ. Ընդհանուր արժեքներին նվիրվածություն Ավելի արդյունավետ քաղաքական երկխոսություն (արտաքին և անվտանգային քաղաքականություն) Տնտեսական և սոցիալական զարգացման քաղաքականություն Առևտուր և ներքին շուկա Արդարադատություն և ներքին գործեր Հարևանության միավորում (Էներգետիկա, տրանսպորտ, շրջակա միջավայր, տեղեկատվական հասարակություն, հետազոտություններ և նորարարություն) Մարդկանց միջև շփումներ, ծրագրեր և գործակալություններ Տարածաշրջանային համագործակցություն		Ռիգայի գագաթնաժողով 2015թ. Տնտեսական և շուկայի զարգացման հնարավորություններ Ինստիտուտների ուժեղացում և լավ կառավարում Կապակցվածություն, Էներգախնայողություն, շրջակա միջավայր և կլիմայի փոփոխություններ Շարժունություն և մարդկանց միջև շփումներ	
Երկրի ռազմավարական փաստաթուղթ 2007-2013թթ. Ժողովրդավարական կառույցների, օրենքի գերակայության խթանում Մարդու հիմնարար իրավունքների և ազատությունների նկատմամբ հարգանքի խթանում Աջակցություն տնտեսական զարգացմանը, աղքատության նվազեցման և սոցիալական միասնականության ուղղված ջանքերին Ներդրումային միջավայրի բարելավում և մասնավոր հատվածի զարգացման խթանում Տնտեսական օրենսդրության և վարչական պրակտիկայի հետագա համամասնեցում Էներգետիկ ռազմավարության մշակում, այդ թվում՝ Մեծամորի ատոմակայանի շահագործման վաղաժամ դադարեցման մասին Նպաստել Արցախյան հակամարտության խաղաղ կարգավորմանը Աջակցություն տարածաշրջանային համագործակցության ոլորտում ջանքերին		ԵԱՀԸ 2014-2017թթ. Մասնավոր հատվածի զարգացում Հանրային կառավարման բարեփոխում Քաղաքացիական հասարակության ուղղված հավելյալ աջակցություն Ներուժի զարգացման ու ինստիտուտների կայացման ուղղված հավելյալ աջակցություն	
ԱԻԾ 2007-2010թթ. Ժողովրդավարական կառույցների և լավ կառավարման խթանում Կանոնակարգային բարեփոխման և վարչական ներուժի զարգացման աջակցություն Աղքատության նվազեցման ուղղված ջանքերի խթանում		ԵԱՀԸ 2017-2020թթ. Տնտեսական և շուկայի զարգացման հնարավորություններ Ինստիտուտների ուժեղացում և լավ կառավարում Կապակցվածություն, Էներգախնայողություն, շրջակա միջավայր և կլիմայի փոփոխություններ Շարժունություն և մարդկանց միջև	
ԱԻԾ 2011-2013թթ. Ժողովրդավարական կառույցներ և լավ կառավարում Առևտրային և ներդրումային, կանոնակարգային համաձայնեցում և բարեփոխումներ Սոցիալ-տնտեսական բարեփոխումներ և կայուն զարգացում			

ՅԿ 1.2 ԵՄ աջակցության ընդհանուր նպատակները և արդյունքի թիրախային ոլորտները սատարում են ՀՀ կառավարության ազգային քաղաքականությանը և զարգացման նպատակներին և գերակայություններին՝ արտացոլելով բնակչության կարիքները:

ԵՄ ֆինանսական օժանդակությունը նախագծվել էր ազգային ռազմավարական պլանավորման փաստաթղթերի հետ սերտ համաձայնեցմամբ և, ընդհանուր առմամբ, համահունչ էր ազգային գերակայությունների մի մասին: Այնուամենայնիվ, անխուսափելիորեն եղել են որոշ ոլորտներ, որտեղ կային քաղաքական գերակայություններին առնչվող տարածայնություններ:

Համաձայնեցումը հատկապես սերտ էր հիմնականում այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են կրթությունը և զբաղվածությունը, տարածաշրջանային զարգացումը և գյուղատնտեսությունը, կապակցվածություն և մասամբ նաև՝ պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումները:

Նշենք առավել ցայտուն օրինակները, որտեղ առկա էին տարբերություններ. դրանցից են՝ դատական բարեփոխումների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի ոլորտները: Այստեղ մեծ էր տարանջատումը մտադրությունների մասին հայտարարությունների և նախատեսված միջոցառումների իրականացման չափի միջև: Դա կարող է բացատրվել կամ կամքի բացակայությամբ, կամ բարեփոխումները կյանքի կոչելու

ունակություն ունեցող համապատասխան կառույցների և իրավասու մարմինների բացակայությամբ, կամ նշված երկու⁵⁷ պատճառներով էլ:

Օրինակ՝ ԵՄ խորհրդատվական խումբը տեխնիկական խորհրդատվություն է տրամադրել ՀՀ կառավարությանը՝ Ասոցացման համաձայնագրի և ԽՀԱԱԳ-ի ստորագրման նախապատրաստման փուլում: Այն համահունչ էր ԵՄ-ի հետ հարաբերությունների սերտացման մասին Կառավարության այն ժամանակ հայտնած նպատակին: Նախագծով տրամադրվել է խորհրդատվություն, բայց բավարար ուշադրություն չի դարձվել ՀՀ Կառավարության կողմից սեփական քաղաքականության ուսումնասիրությանը և խորհրդատվական կարողություններին⁵⁸ և, հետևաբար, չէր կարող Կառավարության նպատակներին ու գերակայություններին լիովին համահունչ համարվել: Այնուամենայնիվ, հավանական է, որ ԱՀ/ԽՀԱԱԳ-ին նախապատրաստվելու փորձը օգտակար եղավ 2018 թ. ՀՀԳՀ-ի բավականին արագ նախապատրաստման և ստորագրման տեսանկյունից:

Կան նաև ոլորտներ, որոնցում առկա է ակնհայտ համաձայնեցում, առնվազն՝ առանցքային թեմայի շուրջ, բայց քաղաքական գերակայությունները բավականին տարբեր են, և իրականացման ընթացքում կարող են ի հայտ գալ ակնկալիքների տարբերություններ: Օրինակ՝ 2011թ-ին ԵՄ-ն և Հայաստանը միգրացիայի ոլորտում ստորագրել են «Շարժունակության շուրջ գործընկերություն»: Վերջինիս արդյունքում միգրացիայի կառավարման ոլորտում ընդարձակ համագործակցություն ծավալվեց: Այնուամենայնիվ, ԵՄ-ի առաջնահերթ մտահոգությունը կանոնավոր միգրացիայի կառավարումն էր, մասնավորապես՝ շեշտը դնելով ՀՀ-ի կողմից հետընդունման համաձայնագրերի շրջանակներում վերադարձողներին ընդունելու վրա (սովորաբար՝ մերժում ստացած ապաստան հայցողները կամ ՀՀ քաղաքացիություն ունեցող այլ միգրանտներ, որոնք ԵՄ-ում մնալու օրինական իրավունք չունեն): Սրան հակառակ, Հայաստանն ուներ երկու մտահոգություն՝ վիզայի ազատականացման հանրաճանաչ քաղաքականությունը և ՀՀ քաղաքացիների համար դեպի ԵՄ ճանապարհորդությունները հեշտացնելու հնարավորությունը, ինչպես նաև տնտեսությանը վնաս պատճառող աշխատանքային միգրացիայի պատժի կրճատման ուղիների փնտրումը: Թեև նպատակները միանգամայն տարբեր էին, թեման նույնն է, և նպատակների իրականացման մեխանիզմները լրջորեն համընկնում էին մի հատվածում, որն է՝ միգրացիան կառավարելու նպատակով իրավասու մարմինների ներուժի զարգացումը:

2007-2013 թթ. ԵՄ-ի՝ Հայաստանի համար Երկրի ռազմավարության մեջ արձանագրված էական ոլորտներից մեկը, չնայած իր կարևորությանը, առերեկույթ բավականին քիչ ուշադրության է արժանացել: Երկրի համար գերակա առաջնահերթություն է Արցախյան հակամարտության կարգավորումը: Այս հակամարտությունը շատ կյանքեր է խլել⁵⁹, և նրա արդյունքում հարյուր հազարավոր մարդիկ են տեղահանվել: Հակամարտության արդյունքում փակ են ինչպես Ադրբեյջանի, այնպես էլ Թուրքիայի հետ սահմանները՝ սահմանափակելով հարևանների միջև տեղաշարժի և առևտրի ազատությունը: Թեև Երկրի ռազմավարությունը նպատակ ուներ (գերակայություն 7)՝ «նպաստել Արցախյան հակամարտության խաղաղ կարգավորմանը», այն էականորեն չի արտացոլվել ծրագրի մշակման մեջ, քանի որ հակամարտության կարգավորման գործում շոշափելի առաջընթաց չի արձանագրվել: ԵՄ-ի կողմից խաղաղության և անվտանգության ոլորտում ներդրվել է մոտ 4,3 միլիոն⁶⁰ եվրո (0,7%):

յԵ 1.3 ԵՄ աջակցության ռազմավարությունը ճկուն կերպով արձագանքեց ինչպես ԵՀԶ նպատակների ընդլայնմանը (օրինակ՝ ԽՀԱԱԳ), այնպես էլ երկրի ներսում առկա հանգամանքներին ու գերակայություններին:

և

⁵⁷ Տես, օրինակ, «Հայաստանում արդարադատության ոլորտի բարեփոխմանն աջակցություն. Փուլ 2» Ոլորտային աջակցության ծրագրի ուսումնասիրությունը, ՀՀ, սեպտեմբեր 2015թ., Երրորդ տրանշի ուսումնասիրություն, EuropeAid/132633/C/SER/Multi շրջանակային պայմանագիր

⁵⁸ Տե՛ս օրինակ՝ Հայաստանի Հանրապետությունում ԵՄ խորհրդատվական խմբի վերջնական գնահատումը III փուլ, Գնահատման հաշվետվություն, 2014 թ. Ղեկտեմբեր, FWC COM 2011, Լոտ 1 ուսումնասիրություններ և տեխնիկական աջակցություն բոլոր ոլորտներում, EuropeAid / 129783 / C / SER / multi

⁵⁹ 2011-ին Միջազգային ճգնաժամային խումբը գեկուցեց մինչև այդ ամսվա 3000 զոհերի մասին: <https://web.archive.org/web/20160520105841/http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/B60%20Armenia%20and%20Azerbaijan%20---%20Preventing%20War.pdf>

⁶⁰ OECD DAC- ի հատկացումները ԵՄ հակամարտությունների, խաղաղության և անվտանգության ինստիտուտների կողմից, DAC կող 152 2010-2017 ներառյալ

յՑ 1.4 ԵՄ ներկայիս ծրագրի իրականացումը համահունչ է ԵՄ 2010-2017թթ. ռազմավարությանը և քաղաքականությանը և ժամանակի ընթացքում վերջինիս զարգացմանը:

Վերանայելով 2007թ-ից 2017 թվականն ընկած ժամանակահատվածը, կարող ենք, ընդհանուր առմամբ, արձանագրել ԵՄ արագ արձագանքումը ընթացիկ իրավիճակներին և քաղաքականության փոփոխություններին, բացառությամբ օգնության փաստացի տրամադրման համար 3-4 տարվա ուշացումները, որոնք պետք է արտացոլեին այս քաղաքականության զարգացումները:

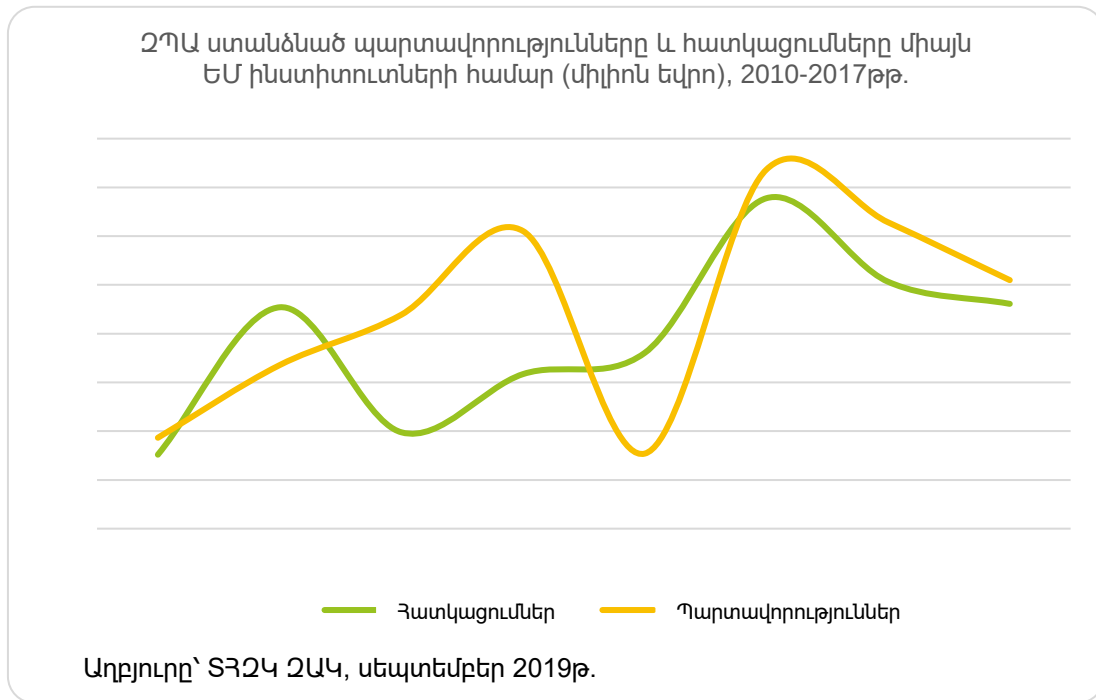
Հայաստանում ԵՄ-ի աջակցման ռազմավարությունը սահմանվել է որպես 2008թ-ից 2013 թվականն ընկած ժամանակահատվածի համար երկրի մակարդակով աջակցության ռազմավարություն, և դրանով են առաջնորդվել Ազգային ինդիկատիվ երկու ծրագրերը (2008-2011թթ. և 2011-2013թթ.): Հայաստանի համար պատասխանատվության տեսակը DG DEVCO-ից DG NEAR-ի փոխվելուց հետո, ԵՄ պատվիրակությունն անցավ «Միասնական աջակցության շրջանակներ» համակարգին, որով սահմանում էին ծրագրի մշակման գերակայությունները 3 կամ 4 տարի ժամկետով (ԵԱՇ 2014-2017թթ., ԵԱՇ 2018 – 2020թթ.): Ծրագրի մշակման գործընթացի ուղղորդման համար այլևս երկարաժամկետ ռազմավարություն չկար:

Այս բոլոր ուղեցուցային փաստաթղթերի շրջանակներում եղել են առանցքային պահեր, երբ ԵՄ պատվիրակությունը ստիպված է եղել արձագանքել կարևոր իրադարձություններին և քաղաքականության փոփոխություններին:

2007թ-ին ԵՄ-ն արձագանքեց համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամին՝ խոստանալով ընդհանուր բյուջեի աջակցություն տնտեսական ծանր անկման մեջ⁶¹ գտնվող Հայաստանին՝ բյուջետի դեֆիցիտը թերևս ցնցելու համար: Սակայն, մինչև 2011 թվականը Բյուջետային այս աջակցությունը չի հատկացվել, ինչը, ամենայն հավանականությամբ, նվազեցրել է ներդրման օգտակարությունը:

2013 թվականին Հայաստանի շրջադարձը ԵՄ-ից դեպի Եվրասիական տնտեսական միություն և 2014թ-ը դարձան այն պահը, երբ ԵՄ-ն ստիպված եղավ հիմնովին վերագնահատել երկրի նկատմամբ իր ռազմավարությունը: Ռազմավարության վերագնահատումը նկատելի է ԵՄ միջոցներով ստանձնած պարտավորությունների մակարդակում, որը 2013թ-ին 120 միլիոն եվրոյից 75%-ով նվազեց՝ 2014թ-ին հասնելով 30 միլիոն եվրոյի: Ի հակադրություն այս ամենի, հատկացումների թիվը 2014թ-ին 15%-ով աճել է 2013թ-ի համեմատ և գրեթե կրկնապատկվել է 2014թ-ից 2015 թվականներն ընկած ժամանակահատվածում: ԵՄ միջոցների փաստացի տրամադրումը զգալիորեն հետ է մնում, եթե ոչ լիովին հակասում է քաղաքական և քաղաքականության որոշումներին: ԵՄ ծրագրի մշակման դանդաղ տեմպը և միջոցների բաշխումը ակնհայտ գործոն է, որը նշանակում է, որ թերևս անհրաժեշտ է էլ ավելի մեծ ճկունություն, որպեսզի քաղաքական ուղերձները հստակ զուգորդվեն հատկացումներով: Սա, թերևս, դաս կծառայի նաև այնպիսի իրադարձությունների համար, ինչպիսիք են 2018թ-ի հեղափոխությունը՝ նոր կառավարությանը ինչպես միջոցներով, այնպես էլ քաղաքական հավանությամբ արագ աջակցելու կարիքի առաջացման դեպքում:

⁶¹ 2009թ. ՀՆԱ աճը - 14% <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AM>

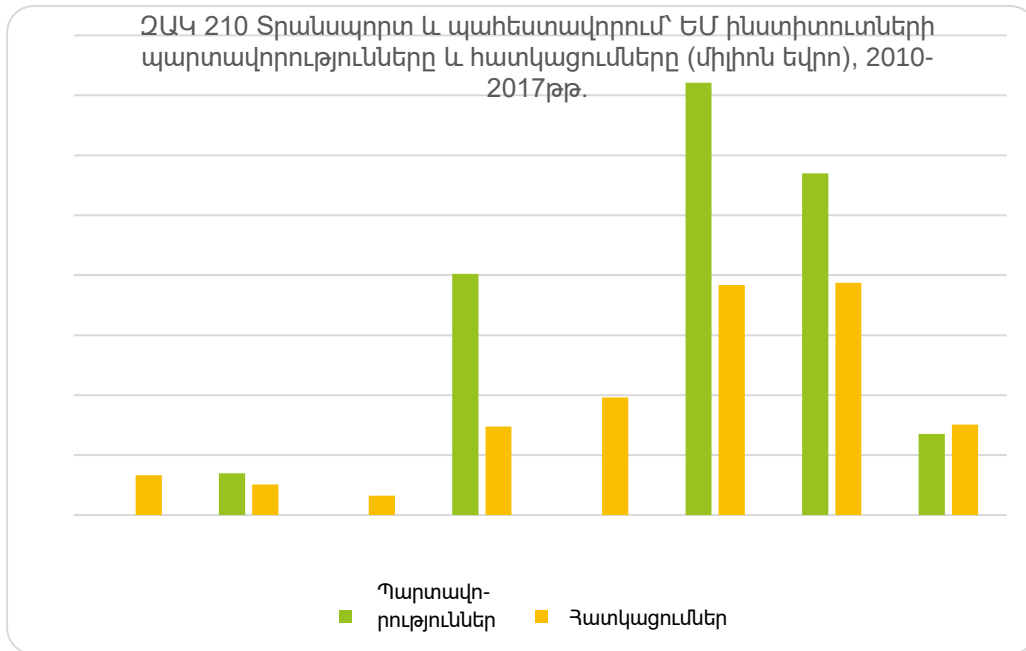


Ինչ վերաբերում է 2010-2014թթ. ժամանակահատվածում ծրագրերի մշակմանը, ապա ՄՏՀ (Միջտարածաշրջանային տեղեկատվական համակարգի) մասին որոշման (տարեկան գործողությունների ծրագրերի և գործողությունների օժանդակության հաստատման) և պայմանագրերի կնքման վերջին տարվա միջև տարբերությունը կազմեց չորս տարի, որով արձանագրվել է ծրագրով ստանձնած պարտավորությունների ավարտը (սակայն ոչ հատկացումների ավարտը, որը կարող է ձգվել պայմանագրի ավարտից հետո մինչև 3 կամ 4 տարվա ընթացքում): Ծրագրի մշակումից մինչև պայմանագրի կնքում երկար ժամանակային շրջանակը կարող է ավելի երկար լինել, քան պլանավորման փաստաթղթերով (ԱԻԾ և ԵԱԾ) նախատեսված ժամանակահատվածը: Ֆինանսական միջոցների տրամադրման այս դանդաղ տեմպն առաջացնում է ծրագրերի արդիականության նվազեցման ռիսկ, քանի որ այդ ընթացքում տեղի են ունենում ռազմավարության և քաղաքականության զարգացումներ, և իրադարձություններն ու միտումները փոխում են իրավիճակը տեղում:

2015թ-ին ավելի դրական օրինակ արձանագրվեց: Միտումնավոր թե առանց միտումի՝ 2015թ-ին հարևանության քաղաքականության վերանայմանը և Ռիգայի գազաթնաժողովին հետևած քաղաքականության փոփոխությունը շեշտադրեց ենթակառուցվածքների կարևորությունը երկրների միջև կապը և տնտեսությունների ազատականացումը ապահովելու հարցում, այլ կերպ ասած՝ «կապակցվածության» օրակարգը: Վերջինիս նկատմամբ արագ արձագանք արձանագրվեց, օրինակ, տրանսպորտի⁶² ոլորտի ֆինանսական հատկացումներում: 2010թ.ին ԵՄ պատվիրակության կողմից կառավարվող պայմանագրերով նախատեսված գումարից ընդամենը 0,2 միլիոն եվրոն էր ուղղված ենթակառուցվածքներին, մինչդեռ 2017թ.-ին այս թիվը հասել էր 19,1 միլիոն եվրոյի⁶³:

⁶² The apparent 2017 decrease may be due to incomplete reporting for the final year of available data

⁶³ տես Բաժին 4.10, պատասխան EQ 10 Կապ ավելի մանրամասների համար



Մենք նաև ականատես եղանք 2017 և 2018 թվականներին ԵՄ պատվիրակության կողմից արագ արձագանքին՝ ազատ և արդար ընտրությունների անցկացման աջակցելու նպատակով ֆինանսական օգնության տեսքով: Թեև գումարի չափը համեմատաբար համեստ էր, սակայն քաղաքական ենթատեքստը խորն էր:

ԵՄ-ի ներկայիս ծախսերի և քաղաքական պարտավորությունների համադրումը մոտավոր պատկերացում է տալիս այն մասին, թե որքանով է ԵՄ աջակցության տրամադրումը համապատասխանում քաղաքականության նպատակներին:

Հարկ է հիշել, որ որոշ գործողություններ, ինչպես օրինակ աջակցությունը օրենսդրական փոփոխություններին, զգալիորեն քիչ հատկացում են պահանջում, քան օրինակ՝ ենթակառուցվածքները: Այսպիսով, ծրագրված և փաստացի ծախսերի դիտարկումը կարող է միայն մոտավոր պատկերացում տալ ռազմավարության և գործողությունների միջև համապատասխանության մասին:

Ծախսերը մեծամասամբ համընկնում են 2007-2013 թվականների Երկրի ռազմավարության փաստաթղթի նպատակներին: Չգալի ֆինանսավորում է հատկացվել ժողովրդավարական կառույցների ուժեղացմանը և օրենքի գերակայության ամրապնդմանը (15130 Իրավական և դատական զարգացում), մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների նկատմամբ հարգանքի ամրապնդմանը (15160 Մարդու իրավունքներ): «Այլ բազմաոլորտ աջակցություն»-ում ներառված են տարածաշրջանային զարգացման և պետական ֆինանսավորման կառավարման ոլորտի ծրագրեր: Ապակենտրոնացումն ու ենթազգային վարչակազմերին աջակցությունը (15112) և կոռուպցիայի դեմ պայքարը (15113), թերևս, այն առավել ակնառու ոլորտներից են, որտեղ ներդրումներն ակնկալվածից ցածր են:

ԵՄ պայմանագրերը DAC ծածկագրերով 2010-2017թթ

DAC կոդ	Նկարագրություն	պայմանագրերի քանակը	Պլանավորված	վճարված
15130	Իրավական և արդարադատության զարգացում	32	49,883,866	30,959,857
311	Գյուղատնտեսություն	24	39,533,369	29,116,056
430	Այլ բազմաբնույթ ոլորտ	17	43,511,256	24,964,885
210	Տրանսպորտ և պահեստավորում	8	37,042,604	22,184,412
140	Զրամատակարարում և ջրահեռացում	11	42,008,096	22,051,465
110	Կրթություն	22	21,627,062	21,241,541
15110	Պետական հատվածի քաղաքականության և կառավարում	52	41,676,876	18,621,516
510	Ընդհանուր բյուջեի աջակցություն	2	18,480,000	18,389,109
15160	Մարդու իրավունքներ	41	26,977,128	12,511,357
230 - 235	Էներգիա	8	25,605,497	9,002,787
15150	Ժողովրդավարական մասնակցություն և քաղ	29	12,117,936	7,700,556
321	Արդյունաբերություն	14	25,227,527	5,807,061
122, 130	Առողջություն և Բնակչություն	7	5,692,507	4,871,631
220	Կապ	28	5,316,485	4,248,487
15151	Ընտրություններ	4	3,878,787	3,878,787
152	հակամարտության խաղաղություն և անվտանգություն	3	3,598,339	3,542,168
16010	Սոցիալական պաշտպանություն	5	3,297,557	3,297,557
250	Բիզնես և այլ ծառայություններ	10	3,849,710	2,287,663
15170	Կանանց հավասարության կազմակերպություններ	7	2,484,306	1,993,193
16062	Վիճակագրական կարողությունների զարգացում	2	1,990,932	1,990,251
15111	պետական ֆինանսների կառավարում	6	10,416,839	1,623,075
331	առևտրային քաղաքականություն և կանոնակարգեր	3	1,210,860	1,105,097
332	զբոսաշրջություն	2	980,000	672,317
15112	Ապակենտրոնացում և տեղական ինքնակառավարում	8	2,749,660	359,031
15180	վերջ տալ բռնություն կանանց և աղքատների նկատմամբ	1	325,500	325,500
15153	Ռատվամիջոցներ և տեղեկատվության ազատ հոսք	2	320,129	299,083
16020	զբաղվածության ստեղծում	3	13,235,965	222,837
410	Չրջակա միջավայրի ընդհանուր պաշտպանություն	2	261,704	213,595
15113	հակակոռուպցիոն կազմակերպություններ	2	194,131	194,131
16061	մշակույթ և հանգիստ	1	149,965	145,907
240	բանկային և ֆինանսական ծառայություններ	1	57,630	57,630
հանրագումար		357	443,702,224	253,878,542

(Հայաստան. ԵՄ պայմանագրերը ՉԱԿ ծածկագրերով 2010-2017թթ., Եվրո, ՉԱԿ, Ծրագրված /Եվրո/, Վճարված /Եվրո/, Ծածկագիր, Նկարագրություն, ոլորտների անվանումները՝ Իրավական և դատական զարգացում, Գյուղատնտեսություն, Այլ բազմաոլորտ աջակցություն, Տրանսպորտ և պահեստավորում, Զրամատակարարում և ջրահեռացում, Կրթություն, Հանրային հատվածի քաղաքականություն և վարչական կառավարում, Ընդհանուր բյուջետային աջակցություն, Մարդու իրավունքներ, Էներգետիկա, Ժողովրդավարական մասնակցություն և քաղաքացիական կազմակերպություն, Արդյունաբերություն, Առողջապահություն և ժողովրդագրություն, Հաղորդակցություն, Ընտրություններ, Խաղաղաշինություն և անվտանգություն, Սոցիալական պաշտպանություն, Բիզնես և այլ ծառայություններ, Կանանց հավասարության կազմակերպություններ և կառույցներ, Վիճակագրական ներուժի զարգացում, Պետական ֆինանսների կառավարում, Առևտրային քաղաքականություն և կանոնակարգեր, Զբոսաշրջություն, Ապակենտրոնացում և ենթազգային վարչակազմերին աջակցություն, Կանանց և աղքատների նկատմամբ բռնության դադարեցում, Լրատվամիջոցներ և տեղեկատվության ազատ հոսք, Աշխատատեղերի ստեղծում, Շրջակա միջավայրի ընդհանուր պաշտպանություն, Հակակոռուպցիոն կազմակերպություններ և ինստիտուտներ, Մշակույթ և ժամանց, Բանկային և ֆինանսական ծառայություններ, Պայմանագրերի քանակ, Ընդամենը, աղբյուր՝ ՄՏՀ տվյալների բազայի գնահատման խումբ. Ներառված չեն՝ 910 Դոնորների վարչական ծախսեր, 998 Զրգասակարգված և (դատարկ) պայմանագրեր)

Եզրակացություն

ԵՄ օգնության ծրագիրը մշակվել է՝ համաձայն ԵՄ տարածաշրջանային քաղաքականության և երկրի ռազմավարության: Քաղաքականության շրջանակը ժամանակի ընթացքում դարձել է առավել կոնկրետ և թիրախային, և ավելի մեծ հստակություն է ձեռք բերել համապատասխանաբար 2015 և 2017 թվականներին Ռիգայի և Բրյուսելի գագաթնաժողովներից հետո:

Թեև ծրագրի մշակումը ժամանակ է պահանջում, իսկ ծրագրերի իրականացումը պայմանագրերի տեսքով էլ ավելի երկար է տևում, սակայն ակնհայտ է, որ Հայաստանին ուղղված ԵՄ ֆինանսական աջակցությունը հետևում է համապատասխան քաղաքականությունների ընդհանուր ուղվագծին: Այն ոլորտները, որոնցում ֆինանսական օգնությունը առերևույթ լիովին չի համապատասխանում քաղաքականությանը, ինչպես օրինակ՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարը, ավելի շատ պայմանավորված են արդյունավետ գործունեության ֆինանսավորման հարցում գործնական դժվարություններով, քան ԵՄ քաղաքականությանը չհետևելու հանգամանքով:

4.2. EQ 2 Փոխկապակցվածություն, կոորդինացում, փոխլրացում

EQ 2 Ի՞նչ աստիճանի է ԵՄ այլ քաղաքականությունների և այլ դոնորների, հատկապես՝ ԵՄ անդամ պետությունների միջամտությունների հետ դրանց Փոխկապակցվածությունն ու փոխլրացումը:

Գնահատման չափանիշների (ԳՉ) վերաբերյալ վերլուծություն

JC 2.1 ԵՄ-Հայաստան համագործակցությունը լավ համաձայնեցված է, փոխկապակցված և փոխլրացնում է ԵՄ անդամ պետությունների և եվրոպական ֆինանսական հաստատությունների ռազմավարություններին և ծրագրերին:

Հաշվետու ժամանակահատվածում զգալիորեն ամրապնդվեց ԵՄ-Հայաստան համագործակցությունը համակարգման ոլորտում: Համակարգման նոր մեխանիզմները ներդրվել են մոտ 2015 թ-ին, և ԵՄ պատվիրակությունը հաղորդել է, որ շփումը անդամ պետությունների⁶⁴ հետ շատ ավելի բաց է դարձել:

Այս հաշվետվությունում ընդգրկված ժամանակահատվածի սկզբում ծագել են համակարգման և փոխկապակցվածության մի շարք խնդիրներ: Օրինակ, միգրացիայի ոլորտում: 2011թ-ին «Շարժունության գործընկերության» կնքման ժամանակ ստորագրող անդամ պետություններին հրավիրել էին հանդես գալ առաջարկներով, թե ինչպես են նրանք կարող օգնել Հայաստանին կատարել համաձայնագրով ստանձնած իր պարտավորությունները: Սա ի հայտ բերեց մի շարք նախագծեր, որոնք համընկնում էին իրենց շրջանակներով և ժամանակահատվածով, և դժվարացնում էին աջակցության օգտագործման հնարավորությունները⁶⁵:

Համագործակցությունն ամրապնդած այն գործիքը, որը, ամենայն հավանականությամբ, կնպաստի փոխկապակցվածության և փոխլրացման խթանմանը, այսպես կոչված «Համատեղ վերլուծություն»⁶⁶ էր, որը կազմվել է Չարգացման և ռազմավարական ուսումնասիրությունների ծրագրի⁶⁷ շրջանակներում:

Համատեղ վերլուծությունը Հայաստանի կարիքների և դոնորների առկա ներդրումների համապարփակ գնահատումն է, որով սահմանվում են այն բացերը, որոնց վրա հետագայում նպատակահարմար է ուղղել դոնորների աջակցությունը: Այս նախաձեռնությունը ղեկավարվում է կապալառուի կողմից, որը սերտորեն համագործակցում է ԵՄ պատվիրակության հետ. այն ներառում է ինչպես ուսումնասիրություններ, այնպես էլ համակարգմանն ուղղված գործունեություն, ինչպես օրինակ՝ մի շարք թեմատիկ համակարգող հանձնաժողովներ՝ ոլորտի հիմնական դոնորների (ներառյալ ԵՄ անդամ պետություններից) գլխավորությամբ:

⁶⁴ Հարցազրույց անդամ պետությունների դեսպանատների հետ Երևանում, 15/5/2019 և 17/5/2019

⁶⁵ Մանրամասների համար տե՛ս EQ 11 (հավելված 9, հատոր III)

⁶⁶ Չարգացման գործընկերության համատեղ վերլուծությունը իրավիճակը Հայաստանում: հաստատեցին Հայաստանի զարգացման համակարգման թեմատիկ խմբերը (նախագիծ - 2018 թվականի մայիս)

⁶⁷ CRIS պայմանագիրը 367644 կնքված 2015 թ., Ծրագրի տևողությունը մինչև 2018 թ. Յոկոտեմբեր, հետագայում երկարաձգվեց:

Քանի որ այս նախաձեռնությունը համեմատաբար նոր է, վերջինիս ազդեցությունը ԵՄ-ի աջակցության վրա, ամենայն հավանականությամբ, կզգացվի միայն 2018 թվականից սկսած՝ այս հաշվետու ժամանակահատվածից հետո: Հարկ է նշել, որ ԵՄ պատվիրակությունը չունի բավականին կադրային ներուժ դոնորների արդյունավետ համակարգումն իրականացնելու համար, և այդ դերը պետք է պայմանագրով փոխանցվեր մեկ այլ թիմի:

յԵ 2.2 Առկա են մեխանիզմներ, որոնք համապատասխան հարթակ են ապահովում ՀՀ կառավարության կողմից ԵՄ-ի և զարգացման ուղղված այլ աջակցությունների պլանավորման և համակարգման համար

Ընդհանուր առմամբ, կառավարության կողմից դոնորների համակարգման մեխանիզմները թույլ էին կամ բացակայում էին: Կառավարությունն ուներ իր ռազմավարական պլանավորումը, իսկ դոնորներն իրենց ներդրումների համար հիմք էին ընդունում հրապարակված ռազմավարական ծրագրերը: Սա ամրապնդեց համաձայնեցումը, սակայն չբացառեց մեկից ավելի դոնորների կողմից նույն գերակայությունը ֆինանսավորելու հնարավորությունը՝ թուլացնելով փոխկապակցվածությունը:

2018 թվականին նոր կենտրոնական իշխանությունը, մասնավորապես՝ փոխվարչապետի գրասենյակը, դեռևս չի սահմանել դոնորների համակարգման գործառույթը՝ այս հաշվետվության կազմման նպատակով կատարած այցելության ժամանակահատվածի՝ 2019 թվականի մայիսի դրությամբ:

ԵՄ պատվիրակության կողմից հաստատված մեխանիզմները հաջողությամբ կիրառելի էին նաև դոնորների համակարգման համար, սակայն հաշվետու ժամանակահատվածում հիմնականում բացակայում էր ՀՀ կառավարության ներգրավվածությունը և, մասնավորապես, վերջինիս կողմից ուղղորդումը: «Զարգացման և ռազմավարական ուսումնասիրություններ» ծրագրի⁶⁸ շրջանակներում կատարված ուժեղ վերլուծությունն ու համակարգմանն ուղղված գործողությունները մասամբ ծածկեցին դոնորների համակարգման հարցում կառավարության ուղղորդման բացը: Միևնույն ժամանակ, նախագիծը նպատակ ուներ խթանելու «Հայաստանում առաջանցիկ պլանավորման և ռազմավարական մտածելակերպի կարողությունները՝ հանգեցնելով զարգացման քաղաքականության մշակմանը և իրականացման նորացված մոտեցման ձևավորմանը»⁶⁹:

Անդամ երկրների ներկայացուցիչները մեկնաբանություններ են կատարել ԵՄ պատվիրակության կողմից ղեկավարվող դոնորների համակարգումը բարելավելու վերաբերյալ: Այնուամենայնիվ, նրանք նշել են նաև, որ ԵՄ պլանավորման գործընթացները խիստ բարդ են և դժվար նույնիսկ ԵՄ համակարգում աշխատող մարդկանց համար՝ լիարժեք հասկանալու և հետևելու տեսանկյունից: Նրանցից մեկը գոհունակությամբ նշեց, որ «Մեր ԵՄ գործընկերները առանց փաստերի չեն ընդունում և չեն կարող ընդունել, որ մենք բոլորս գիտենք թե ինչպես է աշխատում ԵՄ-ն»:

ԵՄ պլանավորման և ծրագրերի մշակման գործընթացների բարդությունը առանցքային խոչընդոտ է հանդիսանում այլ դոնորների և մասնավորապես՝ ՀՀ կառավարության ներգրավման համար: Կառավարությանն անհրաժեշտ է ԵՄ-ի կողմից զգալի տեխնիկական խորհրդատվություն և աջակցություն, որպեսզի այն կարողանա լիարժեք մասնակցել ԵՄ պլանավորման և ծրագրերի մշակման գործընթացներին:

ԵԵ 2.3 Հայաստանում գործող ԵՄ անդամ պետությունները սերտորեն համաձայնեցնում են իրենց աջակցությունը ԵՄ քաղաքականություններին և ռազմավարություններին, ինչպես նաև ՀՀ կառավարության ազգային ռազմավարություններին:

2016 թվականից գործող համաձայնեցման նոր մեխանիզմներում ընդգրկված են անդամ պետությունների ներկայացուցիչները՝ ոլորտային համակարգման հանձնաժողովների և Համատեղ վերլուծություն նախագահների կարգավիճակով: Չնահատման այս հաշվետվության շրջանակներում հարցազրույց տված անդամ պետությունները նշել են, որ ավելի մեծ վստահություն ունեն, որ իրենց օգնությունը համահունչ է ԵՄ ռազմավարություններին: Համատեղ վերլուծությունը շատ օգտակար տեղեկատվություն է տալիս անդամ պետություններին՝ սեփական ծրագրերի սահմանման և զարգացման համար: Համատեղ վերլուծությունը նաև դասակարգված տեղեկություններ է տրամադրում այն մասին, թե որ ոլորտներում են

⁶⁸ RIS Պայմանագիր 367644

⁶⁹ Ծրագրի պայմանագիր 367644 Տեխնիկական առաջադրանք 2014

ակտիվ այս կամ այն դոնորները, և այդպիսով օգտակար տեղեկատվություն է տրամադրում համակարգման տեսանկյունից:

Անդամ պետությունները ևս օգնություն են ցուցաբերում Հայաստանին, որը հաճախ լինում է Թվինինգ նախագծերի տեսքով՝ ԵՄ նորմատիվ ակտերի հետ ավելի սերտ օրենսդրական մոտարկմամբ: Սակայն, ինչպես նշում էր անդամ երկրներից մեկը, դեսպանությունները միշտ չէ, որ իրենց երկրների կամ ԵՄ պատվիրակության կողմից տեղեկացվում էին իրենց պետական կառավարման մարմիններից մեկի՝ ՀՀ կառավարության հետ ԵՄ կողմից ֆինանսավորվող թվինինգ ծրագրում ներառված լինելու մասին, ինչը թույլ է տալիս ենթադրել ԵՄ-ի և անդամ պետությունների միջև հաղորդակցման շղթայում առկա որոշ բացերի մասին:

Անդամ պետությունների կողմից Հայաստանին հատկացվող միջոցների ոլորտային վերլուծությունը չի ներառում օժանդակության որևէ ոլորտ, որը դուրս է գերակայությունների ցանկից⁷⁰: Այնուամենայնիվ, թերևս զարմանալի է, որ բարձրագույն կրթության ոլորտը անդամ պետությունների աջակցության ամենամեծ շահառուն է:

Ինչպես արդեն նշվեց, չնայած հաշվետու ժամանակահատվածում դոնորների համակարգման մեխանիզմները բարելավվել են, ՀՀ Կառավարությունը հիմնականում պասիվ դերակատարություն ունեցել է համակարգումը բարելավելու այս ջանքերում: Հայաստանի գերակայություններին դոնորների օգնության ավելի մեծ համապատասխանության համար Կառավարությունը պետք է ուժեղացնի դոնորների համակարգման իր կարողությունները:

Եզրակացություն

2015 թվականից ի վեր ԵՄ պատվիրակությունը զգալի և արդյունավետ ջանքեր է գործադրել դոնորների համակարգումը բարելավելու համար: Անդամ պետություններն, ավելի մեծ հավանականությամբ, մշակում են իրենց օգնության ծրագիրը ԵՄ-ի հետ սերտ համագործակցությամբ, իսկ ԵՄ-ի ընդհանուր աջակցությունն ավելի փոխկապակցված է: Համակարգման այս բարելավման հետևանքները ավելի շոշափելի կդառնան 2017 թվականին հաջորդող տարիներին: Դոնորների համակարգման և ազգային քաղաքականության հետ համաձայնեցման հարցում կառավարության ընդհանուր աջակցությունը թույլ էր, և սա հանդիսանում է ԵՄ ապագա աջակցության համար հնարավոր ոլորտ:

4.3. EQ 3 Ավելացված արժեք

EQ 3 Ո՞րն է ԵՄ մակարդակով միջամտության առանձնահատուկ դերը (ավելացված արժեքը)՝ համեմատած այլ դոնորների միջամտությունների հետ, և որքանով է ԵՄ-ն տեսանելի երկրում:

Գնահատման չափանիշների (ԳՉ) վերաբերյալ վերլուծություն

ՅԸ 3.1 ԵՄ քաղաքական երկխոսությունը և ԵՄ-Հայաստան համագործակցության ԵՄ ֆինանսական աջակցության բաղադրիչները հետևողական են, ճիշտ ժամանակին և փոխլրացնող:

ԵՄ քաղաքական երկխոսությունը խստորեն համահունչ է ԵՄ ֆինանսական օժանդակությանը: ԵՄ համագործակցության երկու կողմերը լավ լրացնում են միմյանց: Հարցազրույցները և հաշվետվությունները վկայում են այն մասին, որ ոլորտային բյուջետային աջակցության ծրագրերը հնարավորություն և հարթակ են ստեղծում ԵՄ-ի համար՝ ոլորտային թեմաների շուրջ քաղաքական երկխոսություն սկսելու նպատակով:

Այն ոլորտներում, որտեղ առկա է ուժեղ համաձայնեցում ԵՄ-ի և ՀՀ կառավարության միջև, և որտեղ ԵՄ-ն ունի համեմատական առավելություն, ինչպիսիք են մասնագիտական կրթությունը և ուսուցումը կամ միգրացիան՝ երկխոսությունն արդյունավետ է ընթանում և հանգեցնում է քաղաքականության արագ փոփոխության: Այնպիսի ոլորտներ, ինչպիսիք են մարդու իրավունքները և արդարադատության ոլորտի բարեփոխումը, ավելի բարդ են, հետևաբար՝ երկխոսությունը պահանջում է ավելի մեծ ջանքեր և զգայունություն: Այնուամենայնիվ, կան լավ օրինակներ, որոնք վկայում են, որ երկխոսության և

⁷⁰ Տես Հավելված 2 (Հատոր II) Հավելյալ տվյալներ, Էջ 16. «Անդամ պետությունների աջակցությունը Հայաստանին 2007-2018թթ. Առաջին 20 ոլորտները՝ ըստ հատկացումների»

Ֆինանսական օգնության համադրությունը շատ ավելի ուժեղ արդյունքներ է տալիս, քան որևէ բաղադրիչ առանձին վերցրած:

Պետական կառավարման ոլորտում իրականացվելիք բարեփոխումների դեպքում երկխոսությունը կաշկանդված էր վարչական բարեփոխումների համար պատասխանատու կենտրոնական համակարգող մարմնի բացակայությամբ, այլ ոչ թե կարծիքների կամ արժեքների ուժեղ հակասություններով:

Արժեքների տարբերությունները առավել ցայտուն են մարդու իրավունքների վերաբերյալ երկխոսության դեպքում, որտեղ ԵՄ կողմից հիմնարար ազատությունները պաշտպանող արժեքները խստորեն հակադրվում էին ազգային դիսկուրսում ընդունված ավանդական պատկերացումներին:

ՅԸ 3.2. Հայաստանի կառավարությունը դրական է գնահատում ԵՄ-ի դերը Հայաստանում իր ազգային զարգացման օրակարգին աջակցելու տեսանկյունից:

ՀՀ կառավարության պաշտոնյաների հետ հարցազրույցները, ընդհանուր առմամբ, ցույց են տվել զգալի աջակցություն ԵՄ-ի և ազգային զարգացման գործում նրա ունեցած դերի նկատմամբ: ԵՄ-ի դերը առավել բարձր գնահատականի է արժանանում պակաս վիճելի ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ ենթակառուցվածքները, տարածաշրջանային զարգացումը, տնտեսական զարգացումը և կրթության ոլորտի բարեփոխումները:

Այնպիսի առնանձահատուկ ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ միգրացիան, Հայաստանի համար ուժեղ քաղաքական խթան է առանց վիզայի ճամփորդելու հեռանկարը: ԵՄ-ին հավելյալ առավելություն է տալիս կանոնակարգերի և գործընթացների վերաբերյալ տեխնիկական գիտելիքներ տրամադրելու ունակությունը: Նմանապես, կրթության ոլորտում որակավորումների փոխադարձ ճանաչման հնարավորությունը և ուսանողներին առաջարկվող լրացուցիչ շարժունակությունը նաև քաղաքական խթան է, որն արագացնում է բարեփոխումները՝ համեմատած առանձին Նախագծերի ֆինանսավորման հնարավոր արդյունքին:

Առևտրային բարեփոխումները մեծապես պայմանավորված են ԵՄ շուկա մուտք գործելու հեռանկարով: Հայաստանն, ընդհանուր առմամբ, լիովին չի օգտագործում իր արտահանման ներուժը դեպի ԵՄ, և ԱԸՀ⁷¹ ծրագրի առավելությունները ամբողջությամբ չեն իրացվում: Եվրասիական տնտեսական միությանը Հայաստանին անդամակցելուց հետո ՀԸԳՀ համաձայնեցման և ստորագրման հարաբերականորեն արագ տեմպերը հուշում են, որ երկիրը դեռևս դիտարկում է ԵՄ-ին տնտեսական հնարավորությունների տեսանկյունից: Մանրամասների համար տե՛ս 4.9-րդ բաժինը:

Նոր կառավարությունը բարձր գնահատականի արժանացրեց ԵՄ աջակցությունը արդարադատության ոլորտի բարեփոխումների և ժողովրդավարական հաստատությունների նկատմամբ: Վերանայված իրավական հիմքը թույլ տվեց Նոր Կառավարությանը մեծ առաջընթաց գրանցել իր կողմից Նախաձեռնած բարեփոխումների ջանքերում:

Մտահոգությունների տեղիք է տալիս ԵՄ-ի և Հայաստանի միջև տեխնիկական գիտելիքների անհավասարակշռության հետևանքը, մասնավորապես այն ոլորտային քաղաքականություններում, որոնցում ԵՄ-ն երկար փորձ ունի, և որոնք համեմատաբար Նոր են Հայաստանի համար: Այս ոլորտներից են, օրինակ, առևտրային բանակցությունները, միգրացիան և մասնագիտական կրթությունը: Այստեղ պետք է հստակ տարանջատել տեխնիկական խորհրդատվություն և օժանդակություն տրամադրելու կարողության և հայաստանյան կառույցների կողմից քաղաքականության ու ծրագրերի «յուրացման» չափի միջև առկա տարբերությունը:

Մեկ այլ ոլորտ, որը պարբերաբար մտահոգության տեղիք է տալիս հաշվետվություններում և ROM մշտադիտարկման առաքելությունների համար, բարեփոխումների կայունությունն է և մասնավորապես՝ ներուժի զարգացման ջանքերի կայունությունը: Որպես «ներուժի զարգացում» ներկայացված գործընթացի մեծ մասը ներառում է այնպիսի միջոցառումներ, ինչպիսիք են դասընթացները կամ ճանաչողական այցերը: Ներուժի զարգացման նման միջոցառումների ուշադրության կենտրոնում է տվյալ կազմակերպության

⁷¹ Արտոնյությունների ընդհանուր սխեման գումարած՝ մի սխեմա, որի համաձայն՝ միջինից ցածր և ավելի ցածր եկամուտ ունեցող երկրները ունեն արտոնյալ մաքսատուրքերի դրույքաչափեր Եվրամիություն ներմուծման մասով: Հայաստանը կարող է կորցնել իր կարգավիճակը 2019 կամ 2020 թվականներին, քանի որ նրա բարեկեցությունն ավելանում է, և այլևս չի որակվում որպես միջինից ցածր եկամուտ ունեցող երկիր:

անհատը, այլ ոչ թե կազմակերպությունն ինքնին և իր համակարգերը, ռազմավարությունները, ռեսուրսները և կառույցները: Անհատական ուղղվածության ներուժի զարգացումը նշանակում է, որ երկու կազմակերպություններն էլ չեն կապիտալիզացնում ներդրումները և անձնակազմի փոփոխության դեպքում խոցելի են դառնում: Այս հաշվետվության շրջանակներում հարցաքննված կազմակերպությունների ներկայացուցիչները ընդգծեցին այն մտավախությունը, որ վերապատրաստում անցած հիմնական աշխատողները հաճախ հեռանում են: ԵՄ պատվիրակությունը ևս բախվել է մի իրավիճակի, երբ ազգային կառույցները հաճախ դիմել են թվինինգի աջակցություն ստանալու համար՝ միևնույն առարկաների կամ թեմաների շուրջ, որոնք թվինինգային ծրագրի շրջանակներում իրականացվել են ընդամենը մի քանի տարի առաջ: Այս կրկնողությունը ցույց է տալիս, որ թվինինգը, ինչպես նաև ներուժի զարգացման այլ ծրագրեր կարող են հասնել իրենց նախատեսած նպատակներին, սակայն չեն կարող նպաստել կազմակերպչական գործունեության կայուն բարելավմանը:

ՅՈՒՆԵՍԿՕ 3.3 ԵՄ անդամ պետությունների ներկայացուցիչները դրական են գնահատում ԵՄ դերը անդամ պետությունների ներդրմանն աջակցելու և հավելյալ արժեք ստեղծելու գործում:

Հարցազրույցներում ԵՄ անդամ պետությունները ընդգծում են ԵՄ-ի կարևորությունը՝ ա) որպես շուկա, բ) որպես մշակութային/քաղաքական ազդեցություն՝ ազդեցություն գործելու իր կարողության գործոնների համատեքստում: ԵՄ-ն տիրապետում է զգալի փափուկ ուժի, որը բխում է իր շուկայի չափից և զբոսաշրջային ներուժից, և այսպիսով, այդ ուժն օգտագործում է առևտրային և տնտեսական քաղաքականության, ինչպես նաև միգրացիայի կառավարման վրա ազդելու համար:

ԵՄ-ի ծրագրերի մշակման գործընթացի բարդությունն ու երկարատևությունը որպես խոչընդոտ էին դիտվում ԵՄ անդամ պետությունների կողմից ԵՄ ծրագրերի մշակման և համակարգման գործընթացում ավելի մեծ մասնակցության համար:

Այնուամենայնիվ, ձեռք է բերվել համաձայնություն, որ 2015 թվականից ի վեր ԵՄ պատվիրակությունն ավելի պրոակտիվ գործունեություն է ծավալելու անդամ պետություններին ծրագրերի մշակման գործընթացում ներգրավելու հարցում, և ավելի պատրաստակամ է լինելու համագործակցության և համակարգման հարցում:

Անդամ պետությունների և այլ դոնորների ներգրավվածությունը ոլորտային համակարգման հանձնաժողովների նախագահների կարգավիճակում մեծապես ողջունվել է և կարող է նպաստել անդամ պետությունների ներդրումներին, ինչպես նաև ԵՄ աջակցությունը հավելյալ արժեք ավելացնելուն: Այնուամենայնիվ, դոնորների համակարգման հարցում ՀՀ կառավարության հարաբերական պասիվությունը կարևորագույն խնդիր է՝ դոնորների աջակցության պլանավորման տեսանկյունից:

ՅՈՒՆԵՍԿՕ 3.4 Հայաստանյան հասարակությունը ավելի և ավելի դրական է վերաբերվում երկրում ԵՄ-ի դերին

Վերջին հարցումների արդյունքները ցույց են տալիս, որ Հայաստանում Եվրամիության նկատմամբ ընդհանուր վերաբերմունքը դրական է և վերջին չորս տարիների ընթացքում շարունակաբար աճել է: 2019թ. մայիսին ԵՄ ֆինանսավորմամբ իրականացված «ԲԱՑ հարևանություն. Հաղորդակցություն ավելի ամուր գործընկերության համար՝ միավորելով Արևելյան հարևանության քաղաքացիների» ծրագրի շրջանակներում հրապարակվեց հանրային կարծիքի լայնածավալ հետազոտություն՝ «Հարցումների տարեկան հաշվետվություն.. Հայաստան 4-րդ ավիջ (2019թ-ի գարուն)» վերնագրով: Հարցումները մանրամասն տվյալներ են պարունակում 2016 և 2019 թվականների ընթացքում ԵՄ-ի մասին հանրային կարծիքի փոփոխությունների վերաբերյալ: IRI միջազգային տեղեկատվական ինստիտուտի հետազոտությունից ևս պարզ է դարձել, որ 2018 թ-ին հայ հասարակությունը մեծապես կողմ է երկրի անդամակցությանը Եվրասիական տնտեսական միությանը⁷³:

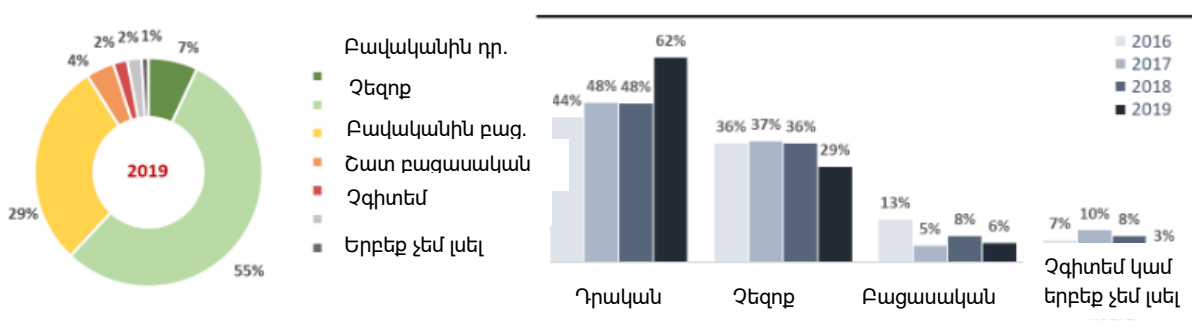
Այս հաշվետվությունում կներկայացվեն նշված հարցումներից առաջինի առանցքային կետից մի քանիսը՝ ԵՄ-ի մասին վերաբերմունքի հետ կապված միտումները պատկերավոր կերպով ներկայացնելու համար: Բնօրինակ Հաշվետվությունը⁷² պարունակում է ավելի խորը և մեծածավալ տվյալներ:

⁷³ https://www.iri.org/sites/default/files/2018.10.9_armenia_poll_presentation.pdf : Հարցվածների 81% -ը գնահատում է «լավ» Հայաստանի և ԵՄ միջև հարաբերությունների ներկա վիճակը: Ուսաստանը մինչ այժմ համարվում է Հայաստանի համար ամենակարևոր տնտեսական

Ընդհանուր առմամբ, միտումը դրական է, սակայն միևնույն ժամանակ արտացոլում է ԵՄ-ի և Հայաստանում նրա գործունեության վերաբերյալ սխալ պատկերացումների և անճշտությունների տարածվածությունը ժողովրդի շրջանում: ԵՄ ընդհանուր պատկերը դրական է և մշտապես աճում է: Ավելի շատ մարդիկ են տեղեկացված, որ ԵՄ-ն ֆինանսական աջակցություն է ցուցաբերում Հայաստանին (2019 թ.-ի 72%-ը՝ 2016 թ.-ի 61%-ի համեմատ), և զգալի մեծամասնությունը (2019 թ.-ի 72%-ը՝ 2016 թ.-ի 62%-ի համեմատ) կարծում է, որ օգնությունը արդյունավետ է եղել: Հարցվածների մեկ երրորդը, ովքեր տեղյակ են ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերի մասին, գիտեն կրթության ոլորտի ծրագրերի մասին, որին հաջորդում է գյուղատնտեսությունը և գյուղական զարգացումը: Տարօրինակ է, քանի որ այդպիսիք չկան. երրորդ տեղում են առողջապահությունը և բժշկական ծրագրերը: Արդարադատության ոլորտի բարեփոխումները, ճանապարհները, ենթակառուցվածքները, կոռուպցիայի դեմ պայքարը, էներգիանայողությունը և ընտրությունները ցածր են 10%-ից:

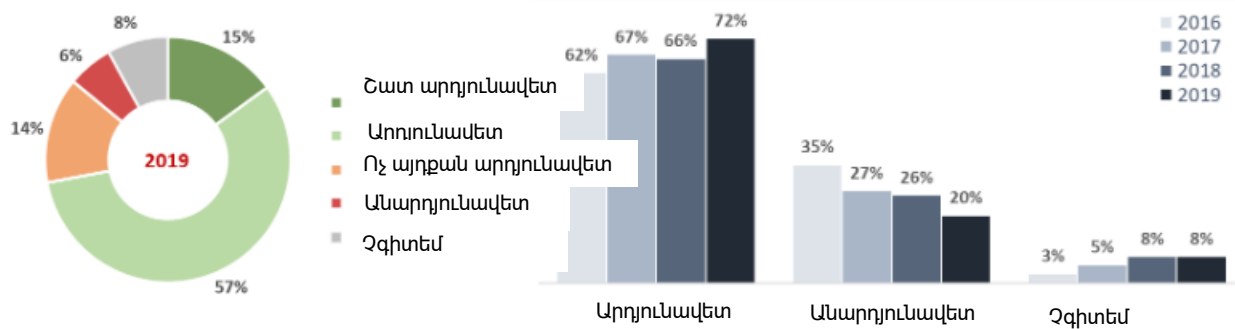
Q2.1. Ի՞նչ կարծիք ունեք Եվրամիության մասին՝ «շատ դրական», «բավականին դրական», «չեզոք», «բավականին բացասական» կամ «շատ բացասական»:

Գծապատկեր 11: Սոց. հարցումների արձագանքները ԵՄ-ի վերաբերյալ



Q2.5.1. Ըստ Ձեզ, որքանո՞վ է արդյունավետ եղել աջակցությունը: (Տոկոսները վերաբերում են այն հայերին, ովքեր տեղյակ էին ԵՄ ֆինանսական օժանդակության մասին)

Գծապատկեր 12: Սոց. հարցումների արձագանքները՝ Հայաստանին ԵՄ աջակցության արդյունավետության վերաբերյալ



4.4. EQ 4 Մեթոդներ և գործիքներ

EQ 4 Որքանո՞վ է ԵՄ-ի կողմից օգտագործված օգնության մեթոդների և գործիքների համադրությունը համապատասխան, արդյունավետ և արդիական հայաստանյան

և քաղաքական գործընկերը: Հարցվածների 78% -ը կարծում է, որ Հայաստանի Եվրասիական տնտեսական միության անդամակցելը «շատ դրական» է կամ «որոշ չափով դրական»:

⁷² Հասանելի է հետևյալ հղումով՝ https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-07/EUNEIGHBOURS%20east_AS2019report_ARMENIA.pdf

համատեքստում և որքանով է դրանց փոխկապակցվածությունը ԵՄ-ի կողմից կիրառվող օգնության ռեժիմների և այլ գործիքների համադրության մեջ:

Դատողությունների չափանիշների (ԴՉ) վերաբերյալ վերլուծություն

յՑ 4.1 Օգնության ռեժիմների համադրումը տեղին էր՝ ԵՄ ռազմավարական նպատակների ամբողջությանը հասնելու տեսանկյունից:

2010-2017 թվականների ընթացքում ԵՄ ֆինանսական օժանդակությունը հիմնականում հատկացվել է ՀՀ կառավարությանը բյուջետային աջակցության, միջազգային կազմակերպությունների հետ համաձայնագրերի ֆինանսավորման, ազգային և միջազգային հասարակական կազմակերպությունների գործունեության դրամաշնորհների տեսքով, իսկ ծառայությունները՝ հիմնականում ազգային և միջազգային խորհրդատվական ընկերություններին: Այս ռեժիմների շարքում բյուջետային օժանդակությունն ամենաբարձր արժեքն ուներ՝ ՀՀ կառավարության հետ կնքված 11 պայմանագրով: Երկրորդ տեղում բավականին մոտ ցուցանիշով 10 միջազգային կազմակերպությունների և ՀՀ կառավարության հետ կնքված ֆինանսավորման համաձայնագրերն էին:

Աղյուսակ 7: Պայմանագրերի բացվածքը - ազդեցության մեթոդների ցուցանիշը,⁷³ ⁷⁴

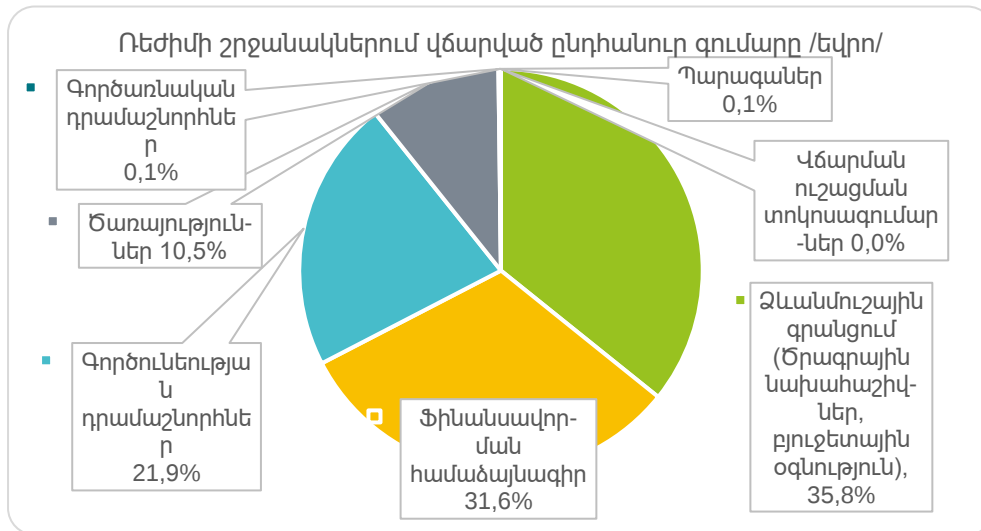
Ծրագրի տեսակը	Ընդհանուր Պայմանագրովcontracted	Ընդհանուր վճարված	Պայմանագրի No.
Ձևանմուշային գրանցում (Ծրագրային նախահաշիվներ, բյուջետային օգնություն)	204,286,000	141,711,000	11 ⁷⁷
Մակրոֆինանսական օգնություն	100,000,000	100,000,000	1
Ֆինանսավորման համաձայնագիր	158,901,925	75,143,286	32
Գործունեության դրամաշնորհներ	95,243,406	51,939,378	148
Ծառայություններ	42,333,371	25,013,302	180
Պարագաներ	367,361	323,675	4
Գործառնական դրամաշնորհներ	200,000	135,714	3
Վճարման ուշացման տոկոսագումարներ	24,199	25,359	15
Ընդհանուր	601356262	394,291,714	394

Ռեժիմի շրջանակներում ԵՄ կողմից վճարված գումարներն կազմում են՝ BS (34%); MFA (18,6%); FA (26.4%); AG (15.8%); Ծառայություններ (7.0%); Պարագաներ (0,06%); Գործառնական դրամաշնորհներ (0,03%); տոկոսագումար (0.0%)

Ռեժիմի շրջանակներում ԵՄ կողմից վճարված գումարներն կազմում են՝ BS (34%); MFA (18,6%); FA (26.4%); AG (15.8%); Ծառայություններ (7.0%); Պարագաներ (0,06%); Գործառնական դրամաշնորհներ (0,03%); տոկոսագումար (0.0%)

⁷³ Որոշ թվիկինգ ծրագրեր ներառված են ԲԱԾ -ների լրացուցիչ օժանդակության բաղադրիչի ներքո (ԵՑ):

⁷⁴ Աղբյուր՝ գնահատման խմբի կողմից ՄՏՀ տվյալների բազայի վերլուծություն



Գծապատկեր 13: Ընդհանուր վճարված Եվրոյով՝ ըստ

Հաջորդ բաժիններում դիտարկվում են ԵՄ պատվիրակության կողմից կիրառվող տարբեր ռեժիմները և կատարվում է դրանց վերլուծությունը՝ ըստ գնահատման մատրիցայի գնահատման չափանիշների: Ռեժիմների դիտարկման ավարտին, այս բաժնում մի քանի բառով կամփոփվի օժանդակության ռեժիմների համադրության նպատակահարմարության մասին իր վերլուծության վերաբերյալ եզրակացությունը:

ԵԿ 4.2 Բյուջետային աջակցության ծրագրերը համապատասխան, արդյունավետ և արդիական էին, և ռեժիմը առավել նպատակահարմար էր տրված նպատակների համար:

Սույն հաշվետվության մեջ ընդգրկված բյուջետային աջակցության տասը ծրագրերը ներկայացված են ստորև⁷⁵:

Աղյուսակ 8: 2010-2017թթ Բյուջետային աջակցության ծրագրեր

Բյուջետային աջակցության ծրագիր	Նախատեսված գումարը	Վճարված գումարը (2019թ. մայիսի դրությամբ, Եվրո)	Պայմանագրի կնք. տարին
Աջակցություն Հայաստանում արդարադատության ոլորտի բարեփոխումներին	18,000,000	17,400,000	2009
Մասնագիտական կրթության և ուսուցման (ՄԿՈՒ) բարեփոխման շարունակություն և Չբաղվածության ռազմավարության մշակում, որի միավորվել է ՄԿՈՒ-ի բարեփոխման ծրագրի շարունակության և Չբաղվածության ռազմավարության մշակման ծրագրի, EaPIC 2012 հետ	21,000,000	16,600,000	2010 և 2014
Աջակցություն ՀՀ կառավարությանը՝ ԵՀԶ Գործողությունների ծրագրի իրականացման և ապագա Անոցացման համաձայնագրի նախապատրաստման համար (ԱԴԲԱԾ I)	21,000,000	21,000,000	2011
Աջակցություն ՀՀ կառավարությանը՝ ԵՀԶ ԳԾ իրականացման և ապագա Անոցացման համաձայնագրի նախապատրաստման համար (ԱԴԲԱԾ, II)	45,000,000	26,000,000	2012
Հայաստանի պարենային անվտանգության 2010թ. ծրագիր	3,086,000	3,086,000	2011
Աջակցություն Հայաստանում արդարադատության ոլորտի բարեփոխումներին. փուլ II	29,000,000	23,825,000	2014
Աջակցություն գյուղատնտեսությանը և գյուղական զարգացմանը՝ ԵՀԳԳԳՀ Հայաստան (AAP 2013)	25,000,000	24,300,000	2015

⁷⁵ Բյուջետային աջակցության Ծրագրի վերաբերյալ ավելի մանրամասների համար տես Հավելված 7 (Հատոր II, էջ 26)

Ավելի լավ որակավորում՝ ավելի լավ աշխատանքի համար	15,200,000	2,000,000	2016
Պետական ֆինանսների քաղաքականության բարեփոխման ծրագիր	10,000,000	2,000,000	2016
Աջակցություն Հայաստանում մարդու իրավունքների պաշտպանությանը	17,000,000	5,500,000	2016
Ընդամենը	204,286,000	141,711,000	

Բյուջետային աջակցության ռեժիմն ընդհանուր առմամբ օգտագործվել է կառավարությունում առանձնահատուկ և երբեմն՝ դժվար ոլորտային բարեփոխումներին աջակցելու համար: Այն սովորաբար ուղեկցվում էր համալիր աջակցությամբ, ներառյալ տեխնիկական աջակցությունը, դրամաշնորհային սխեմաները, թվինինգը և բարեփոխումներին աջակցելու նպատակով քաղաքական երկխոսությունը: Ոլորտային ուսումնասիրությունները (օրինակ՝ տես EQ 6, EQ7, EQ11) նշում են, որ բյուջետային աջակցության և լրացուցիչ միջոցառումների շնորհիվ հնարավոր է եղել հասնել օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների զգալի մի աստիճանի՝ ՀՀ կառավարության քաղաքականությանը և ռազմավարական նպատակներին համապատասխան, ինչն այսքանով նպատակահարմար ռեժիմ էր ԵՄ ռազմավարական նպատակներին հասնելու համար:

ԵՄ պատվիրակության կողմից առավել օպտիմալ ռեժիմներ ընտրելու ունակության համար հիմնական խոչընդոտող գործոնն էր պատվիրակության չափը: ԵՄ պատվիրակությունն աշխատում էր ճնշման ներքո՝ մասնակցելով ռազմավարական քաղաքականության երկխոսությանը և ֆինանսավորմանը՝ ունենալով սակայն շատ փոքր անձնակազմ⁷⁶: Այդպիսով, օգնության իրականացման այլընտրանքային ռեժիմների (օրինակ՝ հայտերի ընդունման հրավերի) ընտրության հարցում պատվիրակության կարողությունները սահմանափակված էին՝ պայմանավորված համեմատաբար փոքր թիվ ունենալու հետ կապված գործնական իրողություններով:

Մեկ այլ խնդիր էր առանձնահատուկ պայմանների կիրառումը, հատկապես նախագծման փուլում, երբ առավել կարևոր է ապահովել տրանշների ամենահարմար համադրության ընտրությունը (օրինակ, մեկ ֆիքսված տրանշ, որին հաջորդում են մի քանի փոփոխելի տրանշեր, կամ բոլորը՝ փոփոխելի տրանշեր), յուրաքանչյուր տրանշի հաշվարկային ցուցանիշները (օրինակ՝ յուրաքանչյուր տրանշի ֆինանսական արժեքը) և շահառուների (և այլ շահագրգիռ կողմերի) լիարժեք մասնակցությունը ցուցանիշների (և նպատակների) մասին քննարկումներին, որոնք պետք է ապահովվեն՝ պայմաններին համապատասխանությունը երաշխավորելու համար: Առհասարակ, կարծես թե հաջողվել է լավ հավասարակշռություն ձեռք բերել այստեղ դիտարկված ԲԱԾ-ներից շատերի միջև, ինչի մասին վկայում են պայմանների կատարումը և հատկացումների կատարման համեմատաբար լավ տեմպերը: Այնուամենայնիվ, պայմանների կատարման հարցում շահառուները կարծես դժվարությունների են հանդիպել, երբ ընդհանուր հատկացումների տեմպերն ավելի ցածր են եղել, երբ բոլոր տրանշերը փոփոխելի են եղել, և երբ համեմատաբար մեծ ֆինանսական կշիռ է տրվել որոշ առանձին վերցրած տրանշերին, ինչպես օրինակ, ԲԱԾ -ների, Արդարադատության II փուլի և «Ավելի լավ որակավորում՝ ավելի լավ աշխատանքի համար» ծրագրերի դեպքերում:

Յուրաքանչյուր ԲԱԾ -ի շրջանակներում տրամադրվում է օգնություն՝ Փորձագիտական ՏԱ թիմերի կողմից անկախ մոնիտորինգի անցկացմանը նպատակով հավելյալ աջակցության ներքո, որը գնահատում է ՀՀ կառավարության կողմից ընդհանուր և հատուկ պայմաններին համապատասխանության առաջընթացը, և դա կարևոր և օգտակար ռեսուրս էր 2010-17թթ. ժամանակահատվածում գործող պատվիրակության համար՝ մարդկային սահմանափակ ռեսուրսների պարագայում:

Այնուամենայնիվ, երբեմն օգտակար է նաև նայել պայմանների կատարումից այն կողմ՝ հատվածի վրա ՖՆ-ի կողմից բյուջետային հատկացումների աճի ընդհանուր ազդեցությունը գնահատելու համար, որը հնարավոր է դարձել բյուջետային աջակցության միջոցներից ստացված լրացուցիչ եկամուտների միջոցով պետական բյուջեի շրջանակներում «ավելացված հարկաբյուջետային հնարավորությունների» շնորհիվ: Դրական օրինակ է արձանագրվել ՄԿՈԻ բյուջետային աջակցության ոլորտներում, որոնցում 15 տարի շարունակ զգալի ներդրումներ են կատարվել, բայց երիտասարդների գործազրկության մակարդակը շարունակում է մնալ բարձր: Այստեղ առկա է ՄԿՈԻ ոլորտի բարեփոխումներին աջակցելու

⁷⁶ մագործակցության բաժնում տասներկու մասնագիտական անձնակազմ և երեք օժանդակ անձնակազմ

տրամաբանության և աշխատաշուկա մուտք գործող երիտասարդների վրա վերջինիս ազդեցությունն ավելի լայն գնահատման և ուսումնասիրման խնդիր: 2011 և 2012 թվականներին եղել են կրթությունը թողնող երիտասարդների վերաբերյալ, այսպես կոչված, «երկայնական» ուսումնասիրություններ, բայց դրանք շարունակություն չեն ստացել: Մասնագիտական կրթություն ընտրելիս երիտասարդների հետազոտման իրապես հասկանալու (կապելով դրանք դպրոցում սովորելու իրենց փորձառությանը), և դպրոցն ավարտելուց հետո նրանց զբաղվածությանը հետամուտ լինելու ուղղությամբ առավել համաձայնեցված ջանքեր չձեռնարկելու պարագայում՝ դժվար է գնահատել բյուջետային աջակցության միջոցով ԵՄ ֆինանսական աջակցության ազդեցությունը (ներառյալ համակարգային բարեփոխումների ազդեցությունը մեծացնելու նպատակով մակրոքաղաքականության և ինստիտուցիոնալ մակարդակներում կատարված ճշգրտումները):

Ազգային իրադարձություններն իրենց ազդեցությունն ունեցան բյուջետային աջակցության ծրագրերի իրականացման վրա: Ասոցացման համաձայնագրի նախապատրաստմանն աջակցելու նպատակով 2012 թվականի բյուջետային աջակցության ծրագիրը կտրուկ կրճատվեց այն բանից հետո, երբ Հայաստանը հայտարարեց Եվրասիական տնտեսական միությանն անդամակցելու մտադրության մասին: 2016թ.-ին ստորագրված բյուջետային աջակցության երեք ծրագրերի իրականացումը շատ դանդաղ է եղել, մասամբ պայմանավորված քաղաքացիական անհնազանդություններով, որոնք 2018 թ.-ին հանգեցրեցին կառավարության փոփոխության:

Պատվիրակության և ՀՀ կառավարության աշխատակազմի հետ հարցազրույցներից պարզ է դառնում, որ բյուջետային աջակցության ծրագրերը աշխատանքային մակարդակով և քաղաքական ավելի բարձր մակարդակով քաղաքական և կառուցողական երկխոսության համար հարթակ և հնարավորություն են ապահովում: Նույնիսկ այնպիսի վիճահարույց ոլորտներում, ինչպիսիք են արդարադատության ոլորտի բարեփոխումները, երկխոսությունը պահպանվել է բյուջետային աջակցության ծրագրերի պատճառով:

Կառավարության կողմից բյուջետային աջակցության կառավարման կառուցվածքի վերաբերյալ մեծ անհանգստություն հայտնեց նախարարություններից մեկը, որը դժգոհեց, որ իրենք չեն կարողացել իրականացնել անհրաժեշտ գործողությունները, քանի որ միջոցները ֆինանսների նախարարությունից չեն փոխանցվել իրենց նախարարությանը: Ոլորտների բյուջետային տվյալների բացակայությունը դժվարացրել է գնահատական տալ այն հարցին, թե որքանով են ոլորտները (ՀՀ կառավարության և ԵՄ-ի կողմից հատուկ ԲԱԾ-երի ներքո որպես գերակա ոլորտ համաձայնեցված) փաստացիորեն ստացել բյուջետային միջոցների ավելացում, սակայն տվյալները վկայում են, որ գերակա ոլորտներում⁸⁰ պետական բյուջեի միջոցների ավելացման պատկերը խառն է եղել:

Մեկ այլ բարդություն է ստեղծում նաև այն հարցը, որ կառավարության ներսում տեղի ունեցող հաճախակի փոփոխությունները (և, հետևաբար, ոլորտային նախարարությունները և այլ հաստատություններ), չեն պահպանել ինստիտուցիոնալ հիշողություն՝ ոլորտի ֆինանսավորմանը վերաբերող տվյալների և այլ տեղեկատվության ստուգման համար:

Ի վերջո, փոխանցումների կատարման և փոխանցման ուշացումը կարող էր նվազեցնել բյուջետային աջակցության որոշ ծրագրերի արդիականությունն ու օգտակարությունը, ինչպես նշվել է ԲԱԾ-ների առավել մանրամասն գնահատման մեջ⁷⁷: Հատուկ ԲԱԾ-ները փաստացիորեն ստացել են բյուջետային միջոցների ավելացում, չնայած տվյալները ցույց են տալիս, որ գերակա ոլորտներում պետական բյուջեի միջոցների ավելացման պատկերը խառն է եղել: Մեկ այլ բարդություն է ստեղծում նաև այն հարցը, որ կառավարության ներսում տեղի ունեցող հաճախակի փոփոխությունները (և, հետևաբար, ոլորտային նախարարությունները և այլ հաստատություններ), չեն պահպանել ինստիտուցիոնալ հիշողություն՝ ոլորտի ֆինանսավորմանը վերաբերող տվյալների և այլ տեղեկատվության ստուգման համար:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջետային օժանդակությունը արդյունավետ և նպատակահարմար միջոց էր ԵՄ ֆինանսական աջակցության հատկացման համար: Կարելի էր ձեռք բերել ազդեցություն և կայունություն՝ իրական ժամանակի ռեժիմով անցկացվող մոնիտորինգների և գնահատման ուժեղացմամբ, իսկ անձնակազմի փոքրությունը խոչընդոտ հանդիսացավ արդյունավետ կառավարման համար:

⁷⁷ Տե՛ս Հավելված 9 (հատոր III) Բաժին 1. EQ 4 մոդելներ, էջ 11-40

Ֆինանսական Համաձայնագրեր			
Հաստատության անվանում	Պլանավորված /Եվրո/	Վճարված /Եվրո/	Պայմանագրերի թիվ
Վերականգնման և զարգացման Եվրոպական բանկ	38,941,700	12,411,700	9
Եվրոպական Ներդրումային բանկ	30,093,000	14,880,000	3
Kreditanstalt Fur Wiederaufbau	25,740,000	6,736,000	2
Հայաստանի Հանրապետություն	22,500,000	17,250,000	4
ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագիր	13,172,306	14,017,034	6
Չարգացման ֆրանսիական գործակալություն	10,376,000	0	1
Deutsche Gesellschaft Fur Internationale Zusammenarbeit (Giz) GmbH	7,400,000	1,900,000	2
Եվրոպայի Խորհուրդ	4,648,304	3,671,019	2
ՄԱԿ-ի արդյունաբերական զարգացման կազմակերպություն	2,402,130	1,859,041	1
Միավորված ազգերի սննդի և գյուղատնտեսության կազմակերպություն	2,001,768	791,776	1
Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպություն	1,626,717	1,626,717	1
ԸՆդամենը	158,901,925	75,143,286	32

ՃԿ 4.3 Թվինինգ ծրագրերը տեղին էին, արդյունավետ և արդիական, իսկ ռեժիմը ամենանպատակահարմարն էր տվյալ նպատակների և գերակշռող պայմանների համար

2010-2017 թվականների ընթացքում Հայաստանում⁷⁸ իրականացվել են 12 Թվինինգ նախագծեր՝ 12 միլիոն եվրո ընդհանուր արժեքով: Գործընկեր հաստատություններում հարցազրույցի մասնակիցները ընդհանուր առմամբ դրական են գնահատել այն: Սա հատկապես կիրառելի է վիճակագրության և հարկման պարագաներում, երբ ԵՄ փորձաքննությունը կարող է անհատների համար մասնագիտական զարգացման գերազանց հնարավորություններ ապահովել: Այնուամենայնիվ, որոշ դեպքերում տեղական իրողությունների իմացության պակասը կարող է դանդաղեցնել փորձագետների աշխատանքը, ինչը ազդեցություն է ունենում արդյունքների որակի վրա⁷⁹:

Թվինինգի գլխավոր սահմանափակումն այն է, որ այն հիմնականում ուղղված է միայն պետական հաստատություններում աշխատող անձանց և կարող է սահմանափակվել ձեռնարկների և ռազմավարությունների տրամադրմամբ: Գործնականում կազմակերպությունը վերափոխելու և զարգացնելու իրական աշխատանքը ավելի շատ ժամանակ և ջանք է պահանջում: Այսպիսով, թվինինգը օգտակար է, բայց բավարար չէ կազմակերպչական հարատև բարեփոխումների հասնելու համար: Թվինինգ նախագծերի նկատմամբ ակնկալիքներն ընդհանուր առմամբ ավելի հուսադրող և հավակնոտ են, քան գործնականում կարելի է հասնել⁸⁰:

Սա է ապացուցում թվինինգի վերաբերյալ վերջերս կատարված հաշվետվությունը, որը եզրակացնում է, որ «երկարաժամկետ ազդեցության ապացույցներն ավելի թույլ էին, հատկապես ավելի բարդ հատվածներում կիրառվելու դեպքում, երբ առկա է ծրագրի միջամտության շրջանակներից դուրս ազդեցության գործոնների լայն շրջանակ»⁸¹:

ՃԿ 4.4 Դրամաշնորհային սխեմաները տեղին էին, արդյունավետ և արդիական, իսկ ռեժիմը ամենանպատակահարմարն էր տվյալ նպատակների և գերակշռող պայմանների համար

ԵՄ ֆինանսական աջակցության մոտ 95 միլիոն եվրոն փոխանցել է գործունեության դրամաշնորհների տեսքով: Դրանցից մոտ 15 դրամաշնորհային սխեմաներ հրապարակվել են ԵՄ EuropeAid կայքում⁸²:

⁷⁸ Թվինինգի գործիքի գնահատում 2010-2017թթ. Ժամանակահատվածում », Եզրափակիչ հաշվետվություն, թ. 1, Կոնսորցիում՝ GDSI- ի ղեկավարությամբ, MFF / DG NEAR, EC, 2019 թ. Մարտ, էջ 3: 26

⁷⁹ Հարցազրույց անցկացված 2019-ի մայիսին

⁸⁰ 2013 թ.-ին Հայաստանում ԵԱՀԿ-ի կողմից կնքվեց թվինինգի մոդալիզմի գնահատում, բայց հաշվետվությունը չհաստատվեց և թիմի համար հասանելի չէր այս գնահատման համար:

⁸¹ Թվինինգի գործիքի գնահատում 2010-2017 ժամանակահատվածում, DG NEAR, 2019, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/final_report_-_volume_i.pdf p2

⁸² Տե՛ս Հավելված 6 (հատոր II). Դրամաշնորհային սխեմաներ, էջ 25

ընդհանուր 33 միլիոն եվրո ծավալով: Դրամաշնորհային սխեմաների գնահատումը որոշակի բարդություններ է առաջացրել, քանի որ փաստացիորեն շնորհվող դրամաշնորհների մասին հաշվետվությունները հատվածային և թերի էին: Դրամաշնորհային սխեմաների նախագծման վերաբերյալ առկա փաստաթղթերը գետեղված են «Դիմորդների ուղեցույցում», որում շատ համառոտ նկարագրված է նպատակը: Առկա չէ լրացուցիչ փաստաթղթավորում, որը կկարողանար ավելի լայն կրտավածքով նկարագրել, թե որոնք էին մարտահրավերները/ հնարավորությունները, ինչու է դրամաշնորհային սխեման ընտրվել՝ որպես մարտահրավերը/հնարավորությունը արձագանքելու ռեժիմ, ինչպես նաև ապահովել փոփոխության տեսությունը, որը թույլ կտար նկարագրել, թե ինչպես են շնորհված դրամաշնորհները ունակ նպաստելու ցանկալի նպատակին:

Բացի այդ, դրամաշնորհային սխեմաներից քչերն են ընդհանուր գնահատում ստացել (բացառություններից մեկը ԺՄԻԵԳ երկրի մակարդակով աջակցության սխեման էր⁸³), և, հետևաբար, դժվար է որևէ գնահատական տալ դրամաշնորհային սխեմաների ընդհանուր ազդեցության վերաբերյալ:

Դրամաշնորհային սխեմաների գնահատման բացակայությունը կամ դրանց որակը հուշում են, որ այդ սխեմաների ազդեցության գնահատումն ու դրանցից դասեր քաղելը բավականաչափ ուշադրության չեն արժանանում: Դրամաշնորհային սխեմաները հիմնականում միտված են խթանելու նորարարությունը (ինչպես +օրինակ, ԶԿ-SU սխեմաները), կամ աջակցելու այս կամ այն ոլորտին (օրինակ՝ ԺՄԻԵԳ և քաղաքացիական հասարակությունը): Դրամաշնորհային սխեմաների բնույթը զգալի ներդրումներ է պահանջում գնահատման ոլորտում՝ թե՛ փորձարկված նորարարություններից դասեր քաղելու (արդյո՞ք նրանք հաջողվել են, օգտակար են, կարո՞ղ են ավելի մեծ մասշտաբով կիրառվել), թե՛ այս կամ այն ոլորտի վրա ազդեցության և կայունության գնահատման տեսանկյունից (արդյո՞ք քաղաքացիական հասարակությունն իր գործունեության մեջ դարձել է ավելի ուժեղ, ավելի կայուն, ավելի արդյունավետ):

Եզրակացություն

Ռեժիմների և գործիքների համադրումն ընդհանուր առմամբ տեղին էր հայաստանյան իրավիճակի համար: Աշխատակազմի խնդիրները ստիպեցին ուշադրությունը սևեռել միջոցների ավելի փոքրաքանակ, ավելի մեծ հատկացումներին (բյուջետային աջակցություն և ուղղակի պարգևների/ֆինանսավորման համաձայնագրեր): Բոլոր դեպքերում, անհրաժեշտ է ավելի շատ արդյունքների վրա հիմնված մոնիտորինգ և գնահատում՝ դասեր քաղելը խթանելու և ազդեցության ապացույցներ ապահովելու համար, մասնավորապես՝ բյուջետային աջակցության և դրամաշնորհային սխեմաների պարագայում:

Գործունեության դրամաշնորհները, ծառայությունները և պարագաները կազմում են ընդհանուր փաստացի պայմանագրային ծախսերի մեկ երրորդը: Հաշվի առնելով ԲԱԾ-ների շրջանակներում Լրացուցիչ աջակցության ներքո տրամադրված դրամաշնորհները, վերջիններիս մեծ մասն առանց մրցակցության շնորհվել է հատուկ կազմակերպությունների՝ պայմանավորված իրենց մասնագիտացմամբ և ոլորտներում ու տեխնիկական բնագավառներում ունեցած փորձով, ինչպես Հայաստանում, այդպես էլ ընդհանուր տարածաշրջանում: Նմանատիպ օրինակներից են ԲԱԾ-ի, ԵՀԳԳԳԶ -ի շրջանակներում ՄԱԿ-ի արդյունաբերական զարգացման կազմակերպություն ՄԱԿԱԶԿ-ին (ֆերմերային ասոցիացիաների զարգացմանը աջակցելու համար) և ՖԱ-ին (աջակցել Գյուղատնտեսության նախարարությունում ներուժի զարգացմանը), ԲԱԾ-ի շրջանակներում՝ Եվրոպայի Խորհրդին, ԲԱԾ-ն և PFPBP-ի շրջանակներում՝ Արդարադատություն II, Քաղաքացիական հասարակության հայաստանյան կազմակերպությունների հակակոռուպցիոն կոալիցիային՝ և ԲԱԾ, մարդու իրավունքների շրջանակներում ՄԱԶԾ-ին և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ին շնորհված դրամաշնորհները: ԲԱԾ-ի, BQBJ-ի պարագայում ներկայացվել են մրցույթային հայտեր՝ ՄԿՈԻ մատակարարներին, ԶԿ-ներին և գործարար ասոցիացիաներին աջակցելու մրցույթի հրավերի ներքո:

Թեև առկա են ոչ մրցակցային ռեժիմներին վստահելու լավ վարչական հիմքեր, սակայն առկա է այն ռիսկը, որ իրականացման արդյունավետությունն ավելի ցածր կլինի՝ համեմատած այն դեպքերի հետ, երբ ծախսերը նվազեցնելու և արդյունքների բարելավման համար մրցակցային ճնշումներ առկա չեն:

⁸³ ԺՄԻԵԳ CBSS- ի գնահատում - Հայաստան, 2013 թ. Դեկտեմբեր, IBF միջազգային խորհրդատվություն

4.5. EQ 5 Գեներ

EQ 5 Որքանով են ԵՄ աջակցության քաղաքականության երկխոսությունը, ծրագրավորումը և իրականացումը հետևողականորեն հաշվի առնում գեներային խնդիրները, մասնավորապես՝ գեներային հատուկ խնդիրները Հայաստանում

ԵՄ աջակցություն և քաղաքական երկխոսություն

Հայաստանում առկա էր երկխոսության երկու համապատասխան հարթակ: Առաջինը **Գեներային թեմատիկ խումբ**ն էր (ԳԹԽ), որը ստեղծվել է 2008 թ.-ին, և որում ներառված էին կառավարական կառույցների, ազգային ՀԿ-ների և վերլուծական կենտրոնների ներկայացուցիչների⁸⁴: Երկրորդը **ՀՀ-ԵՄ մարդու իրավունքների հարցերով երկխոսություն**ն էր, որը հիմնադրվել է 2009 թ. դեկտեմբերին⁸⁵: ԵՄ-Հայաստան երկկողմ առևտրային հարաբերությունների համաձայն, որոնք այժմ կարգավորվում են Համապարփակ և ընդլայնված գործընկերության համաձայնագրով (ՀԸԳՀ)⁸⁶՝ ԵՄ-ն և Հայաստանը պարտավորություն են ստանձնել ամրապնդելու հարգանքը հիմնարար ազատությունների նկատմամբ: ԱԸՀ+ երկխոսության ներքո Հայաստանի իշխանությունները պարտավորվում են իրականացնել ԿՆԽՎԿ⁸⁷:

2017 թվականի դեկտեմբերի դրությամբ՝ փաստացի ծախսերը պլանավորվածի համեմատ կազմել են մոտ 70%:

2010-2017 թվականների ընթացքում ԵՄ-ն աջակցել է ՀՀ-ում գեներային հարցերով հինգ հիմնական գործողությունների՝ բյուջետային աջակցության գործողությունների և ծրագրերի, ինչպես նաև գեներային հատուկ ծրագրերի շրջանակներում: Ֆինանսական առումով՝ 2010-2017 թվականների ընթացքում ԵՄ-ն բյուջետային աջակցության գործողություններում գեներային խնդրի ներգրավման համար հատկացրել է 3,3 միլիոն եվրո, իսկ նույն ժամանակահատվածում գեներային ուղղվածության նախագծերի համար՝ 2.8 միլիոն եվրո:

Գնահատման չափանիշների (ԳՉ) վերաբերյալ վերլուծություն

ՋԸ 10.1. Գեներային հարցին վերաբերող ցայտուն օրինակներն օգտագործվում են Հայաստանում քաղաքական երկխոսության, ծրագրերի մշակման և ԵՄ-ի աջակցության վերաբերյալ իրազեկման նպատակով

Ծրագրի նախագծման համար անհրաժեշտ գեներային հիմնախնդիրների բավարար վերլուծություն չի անցկացվել, և գեներային հավասարությունը ամբողջությամբ չի ներառվել ԵՄ կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերի/նախագծերի և բյուջետային աջակցության ոլորտային ծրագրերի մեծ մասում: Գեներային հավասարությունը ներառվել է միայն մարդու իրավունքների ոլորտի բյուջետային աջակցության ծրագրում:

Մասնագիտական կրթության և ուսուցման (ՄԿՈՒ), արդարադատության և միգրացիայի ոլորտներում նախագծերն ու ծրագրերը չեն ներառել գեներային համակարգված հեռանկար, առավելագույնը՝ ներառվել են կանանց համար թիրախային գործողություններ:

Այսպես և ներգաղթի վերաբերյալ թվինինգ ծրագիրը (ԵՄ-ի, Շվեդիայի և Լեհաստանի աջակցությամբ) բարձրաձայնեց նոր ոլորտային օրենսդրական դաշտում կանանց առանձնահատուկ հիմնական կարիքները, բայց դրանք ընդգրկված չէին ծրագրված արդյունքների շարքում: «Լքված» ընտանիքներին աջակցության ՅՈՒՆԻՍԵՖ-ի ծրագրում կանայք ներառվեցին որպես հիմնական թիրախային շահառուներ, և առկա էր տղամարդկանց հետ առողջության և ծնողական խնամքի հարցերի շուրջ աշխատելու մտադրություն: «Կարիքավոր մարդիկ» նախագիծը, որն աջակցում է վերադարձող միգրանտներին (Զեխիայի աջակցությամբ), հնարավորություն ընձեռեց աշխատել գեներային անհավասարության այդպիսի հարցերի շուրջ, ինչպիսիք են արական սեռի աշխատանքային միգրանտների սեռական առողջությունը:

⁸⁴ http://www.un.am/up/file/GTG_TOR-ENG.pdf

⁸⁵ <https://www.mfa.am/en/bilateral-relations/eu>

⁸⁶ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/armenia/>

⁸⁷ Կանանց նկատմամբ խտրականության վերացման ՄԱԿ-ի կոնվենցիան

ՄԿՈՒ ոլորտի բյուջետային աջակցության ծրագիրը չի ներառում գենդերային բաշխվածության ցուցանիշներ և գենդերային հավասարության կատարողականի ցուցանիշներ, չնայած կանանց գործազրկությունը կարևորագույն խնդիր է հանդիսանում Հայաստանում: Այս միջոցառման համար ևս գենդերային վերլուծություն չի իրականացվել: Մշակված պայմանների հինգ համապարփակ խմբերից ոչ մեկում չի ընդգրկվել կամ հղում չի կատարվել ԳՀԿՖ -ին: Միակ բացառությունը Ֆինանսավորման համաձայնագրի II հավելվածն է, որտեղ նշված է, որ «SPSP իրականացման ընթացքում հաշվի են առնվելու... գենդերային հիմնախնդիրները»: Թեև ԳՀԿՖ-ի հիմնախնդիրները ժամանակ առ ժամանակ արծարծվում էին ՄԿՈՒ ոլորտի քաղաքականության երկխոսության գործընթացներում, սակայն դրանց երբեք առաջնահերթություն չէր տրվում, ինչպես հաստատում են ԵՄ պատվիրակության և ԿԳՆ-ի հարցվողները:

Ինչ վերաբերում է արդարադատության ոլորտի բյուջետային օժանդակության ծրագրին, ապա արդարադատության ոլորտի բյուջետային աջակցության համար նախատեսված տեխնիկական և վարչական դրույթներում (ՏՎԴ) նշվել է, որ գենդերը բազմաոլորտ խնդիր է (մարդու իրավունքների, կառավարման և ժողովրդավարության հիմնահարցերի միասին), բայց նրանցում ներառված չէ կին դատավորների գործունը՝ որպես կատարողականի ցուցանիշ (դրանցից ոչ մեկը ներառված չէ վերջնական հաշվետվությունում):

ՅԾ 5.2 Գենդերը ներառվել է ծրագրի ընթացքի բոլոր փուլերում (ձևակերպում, ղեկավարում, մոնիթորինգ)

Հարցազրույցներից և փաստաթղթերի ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում, որ մինչև 2015 թվականը Հայաստանում ԵՄ պատվիրակությունը չափավոր ուշադրություն էր դարձնում գենդերային հիմնախնդրի ներառմանը, բայց 2016 թվականից ի վեր ավելի շատ ուշադրության է դարձվել խնդրին:

Գենդերային հարցի վերաբերյալ ԵՄ պատվիրակության աշխատանքը խթանելու համար 2014 թ.-ին Բրյուսելում գործող F1 աշխարհագրական ստորաբաժանումը մշակել է երկրի համար մասնավորեցրած ուղեցույցներ՝ գենդերային ոլորտի հիմնահարցերը ծրագրերի և նախագծերում, ոլորտային և ընդհանուր բյուջետային աջակցության մեջ ներառելու համար: Գործիքաշարն ուղղված է չորս ոլորտների՝ պետական կառավարում, օրենքի գերակայություն, մասնավոր հատված և միգրացիա: 2015թ.-ին ԵՄ պատվիրակությունը նախաձեռնել է գենդերային հիմնախնդրի արդիականության վերաբերյալ հետազոտություն՝ մասնավորապես շեշտադրելով ԵԱՀԿ-ի նախապատրաստման համար գերակա ոլորտները: Հետազոտության արդյունքները ներառում էին գենդերի վերաբերյալ հիմնարար ցուցանիշներ և որակական վերլուծություն. այնուամենայնիվ, այս հետազոտության կիրառությունը սահմանափակ էր: Ինչպես պարզ է դառնում գնահատման հարցազրույցներից և փաստաթղթերի ուսումնասիրությունից, ԵՄ-ն որպես Հայաստանի համար զարգացման գերակայություն ճանաչեց կանանց մասնակցությունը, որը կարող էր ավելի լավ արտացոլված լինել 2017-2020 թվականների ԵԱՀԿ-ի մեջ: Այնուամենայնիվ, փաստացի տարեկան ծրագրավորման մեջ՝ 2018 թվականի իր Գործողությունների տարեկան ծրագրում, ԵՄ պատվիրակության կողմից որպես նպատակ էին նշվում կանանց դերի ուժեղացումը, գենդերային հավասարությունը և երեխաների իրավունքների պաշտպանությունը:

ՅԾ 5.3 Գենդերային հատուկ գործողություններ, որոնք իրականացվել են ԵՄ աջակցությամբ (օրինակ՝ տղամարդկանց և կանանց միջև հավասարության ամրապնդումը, գենդերային հավասարությունը և կանանց դերի ուժեղացման ուղղությամբ աշխատող հաստատությունների և կազմակերպությունների աջակցությունը) նպաստել են տվյալ սեռի համար իրավիճակի նկատելի/զգալի բարելավմանը:

Վերջին տարիներին, Ասոցացման համաձայնագրի շուրջ բանակցությունների և քննարկումների արդյունքում, հայաստանյան քաղաքական առաջնորդներից շատերն իրենց դիսկուրսում ընդգրկում էին գենդերային հավասարությունը, քանի որ այն դիտարկվում էր որպես Հայաստանի և ԵՄ միջև համընդհանուր արժեքների շարք: Բայց իրավիճակը փոխվեց 2013թ.-ին, երբ Հայաստանը որոշեց անդամակցել Եվրասիական մաքսային միությանը: Այս փոփոխությունը համընկավ «հակագենդերային արշավի» հետ, որը դիսկուրսի փոփոխություն առաջացրեց ազգային քաղաքական շրջանակներում: Հետևաբար, ԵՄ պատվիրակությունը, որպես մարդու իրավունքների հարցով իր մանդատի մաս, փոխեց

ՀՀ կառավարության հետ իր քաղաքական երկխոսության շեշտադրումը՝ ԼԳԲՏ խմբերի և մարդու իրավունքների ոլորտում իրավապաշտպանների պաշտպանության ուղղությամբ:⁸⁸

ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող հատուկ գեներային նախագծերը հստակ նպատակադրված էին լուծելու առանցքային խնդիրները՝ կանանց ներգրավվածությունը քաղաքականության մեջ, կանանց սոցիալական և տնտեսական ուժեղացումը, ինչպես նաև գեներով պայմանավորված բռնության կանխարգելումը և գեներային հավասարության խթանումը համայնքի ղեկավարների և գործատուների շրջանում:

2010-2017 թվականների ընթացքում Հայաստանում գեներային հավասարությանն ու կանանց դերի ուժեղացմանն ուղղված ԵՄ կողմից ֆինանսավորվող համագործակցային և զարգացման նախաձեռնությունների համամասնությունը ցածր էր՝ կազմելով նախատեսված հատկացումների ընդհանուր ծավալի ընդամենը 7%-ը: Չնայած դրան, գեներային հավասարության վերաբերյալ հատուկ նախագծերի վերլուծությունը հուսադրող արդյունքներ է արձանագրել կանանց քաղաքական և տնտեսական մասնակցության ոլորտներում:

Կան ևս մի շարք ցուցանիշներ, որոնք վկայում են Հայաստանում կանանց իրավիճակի բարելավման մասին, սակայն հնարավոր չէ հասկանալ, թե որքանով են այս միտումները պայմանավորված ԵՄ համագործակցությամբ:

- Վերջին տասը տարում գեներով պայմանավորված աշխատավարձային տարբերությունները նվազել են 11%-ով և կազմել 33.5%:
- Հայաստանում նորածինների սեռերի հարաբերակցության տարբերությունը նվազել է (2010 թ.-ին 114 տղա/100 աղջիկ, իսկ 2017 թ.-ին՝ 110 տղա/100 աղջիկ⁸⁹):
- 2018թ.-ին խորհրդարանի կին անդամների մասնաբաժինը 2007թ.-ի համեմատ աճել է 15%-ով (կազմելով օրենսդիրների ընդհանուր թվի 24%-ը)՝ պայմանավորված 2016թ.-ի Ընտրական օրենսգրքում 25%-անոց գեներային քվոտաների նախատեսմամբ (որը, սակայն, դեռևս ցածր է եվրոպական միջինից՝ 29.3%)⁹⁰:
- 2017թ.-ի կառավարությունում կին նախարարների և պատվիրակների թիվը 25% -ով ավելին էր, քան 2012 թ.-ին:
- Տեղական ինքնակառավարման մակարդակում 2017թ.-ին կին քաղաքապետների մասնաբաժինը կազմել է ընդամենը 1.9%; այնուամենայնիվ, 2012-2016 թվականների ընթացքում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրություններում կին թեկնածուների թիվը աճել է 17%-ով, իսկ ավագանու անդամ ընտրված կանանց թիվը՝ 24%-ով: Առաջին կին քաղաքապետն ընտրվել է 2018-ի օգոստոսին: 2018թ.-ի սեպտեմբերի վերջին տեղի ունեցած Երևանի ավագանու ընտրությունների արդյունքում ընտրվել 20 իգական սեռի թեկնածու (ինրը կազմում է 64 անդամների ընդհանուր թվի 31%)⁹¹:

Չնայած առկա բազմաթիվ դրական փոփոխություններին, գեներային անհավասարությունները դեռևս լայնորեն տարածված են Հայաստանում: Խտրական գործելակերպը պայմանավորված է հասարակության մեջ գեներային դերերի ավանդական բաշխման մասին ուժեղ պատկերացումների առկայությամբ: Վերարտադրողական իրավունքներին և գեներային բռնությանը վերաբերող հարցերն այժմ լայնորեն բարձրաձայնվել ընտանիքի շրջանակներից դուրս:

Եզրակացություններ

Գեներային հարցերը պատշաճ կերպով չեն արտացոլվել ԵՌՓ-ի վերլուծություններում (2007–2014թթ.) և, հետևաբար, դրանք չեն կարող գեներային հիմնախնդիրները ոլորտի առաջնահերթություններում ներառելու որոշման համար որպես հիմք ծառայել:

ԵՄ-ի վերջին երկու տարիների նախաձեռնությունները (գեներային հավասարության երկրային պրոֆիլը, գեներային հիմնահարցերի երկրային գործիքակազմը, գեներային հավասարության ուսուցումը)

⁸⁸ Երկու հայտ աջակցվել է ԺՄԻԲԳ անվտանգության կենտրոնի կողմից ռիսկի ենթարկված իրավապաշտպանների համար

⁸⁹ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20315Armenia_SDG_VNR_report.pdf Գեներային հավասարության եվրոպական ինստիտուտ (ԳՀԵԻ)

⁹⁰ http://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/ta_pwr_pol_parl_wmid_natparl

⁹¹ <https://www.elections.am/council/election-27551/>

դրական ազդեցություն ունեցան ԵՄ քաղաքականության մշակման վրա: Այժմ գլխավոր մարտահրավերն է՝ վերածել այս պարտավորությունը կոնկրետ ԳՀԿՖ ուղղվածությամբ նախագծերի և գեներային հիմնահարցը ներառել ոլորտի առաջնահերթություններում: Միևնույն ժամանակ, անհրաժեշտ է բարձրացնել ԵՄ պատվիրակության աշխատակազմի տեխնիկական ներուժն ու հանձնառությունը գեներային հարցերի նկատմամբ:

Հայաստանում ԵՄ-ի հիմնական նվաճումները բաժին են ընկնում կանանց իրավունքների վրա հիմնված նոր իրավական շրջանակի ստեղծման աջակցությանը, այդ թվում՝ ընտանեկան բռնության դեմ պայքարի⁹² և գեներային այլակարծության աջակցությանը:

4.6. EQ 6 Ժողովրդավարական հաստատություններ, օրենքի գերակայություն և դատական համակարգի բարեփոխում

EQ 6 Որքանո՞վ և ինչպես է ԵՄ աջակցությունը նպաստել Հայաստանի ժողովրդավարական ինստիտուտների ամրապնդմանը, օրենքի գերակայությանը և դատական համակարգի բարեփոխմանը:

ԵՄ համագործակցություն

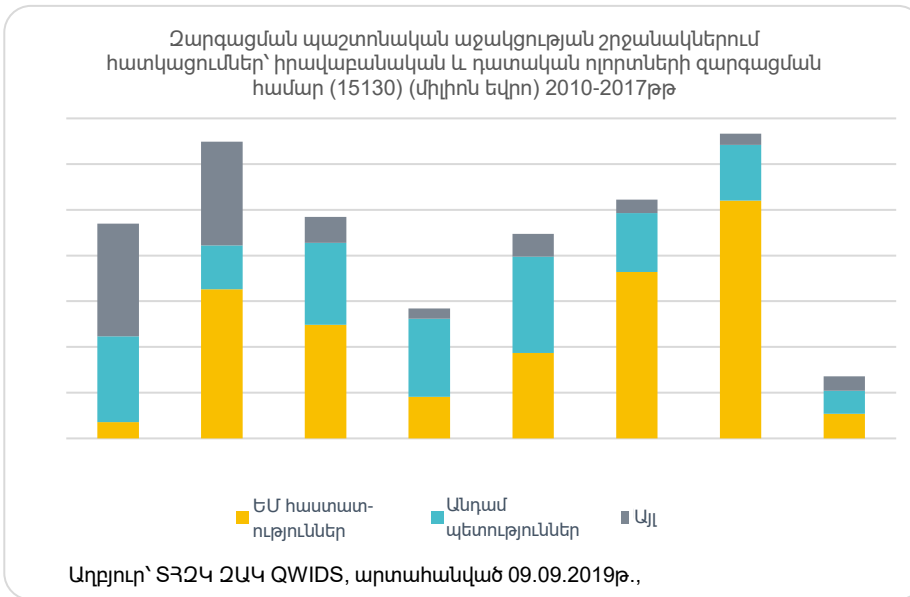
ԵՄ-ն ներգրավված էր երեք հիմնական ուղղություններով՝ դատական համակարգի բարեփոխումներ, ընտրական համակարգի բարեփոխումներ և կոռուպցիայի դեմ պայքար (մասնավորապես՝ հանրային հատվածում):

2010 թվականին երկրի առջև ծառացած հիմնական խնդիրները հետևյալն էին: **Դատական համակարգի** անկախությունը սահմանափակված էր դատավորների ընտրության վրա նախագահների ունեցած չափազանց մեծ ազդեցությամբ, ինչպես նաև դատավորների պաշտոնանկության լայն և հայեցողական հիմքերով: Ավելորդ ծանրաբեռնվածությունը ազդում էր դատական որոշումների որակի վրա: Դատական որոշումները դժվար էին վիճարկվում՝ մասամբ ուսուցման ցածր մակարդակի և հասանելի վարչական օգնության ցածր մակարդակի պատճառով: Դատական համակարգում տարածված էր կոռուպցիան, և չկար որևէ իրավական հիմք՝ շահերի բախումը և ապօրինի հարստացումը կանխելու համար:

Միևնույն ժամանակ, Մարդու իրավունքների պաշտպանի 2013 թվականի զեկույցի մի մասը, որը վերաբերում էր դատական անկախության և կոռուպցիայի դեմ պայքարի, այդ թվում՝ մարդու իրավունքների տարբեր բնագավառներում կոռուպցիոն ռիսկերի վերացման հարցին, արժարժվել է նաև Մարդու իրավունքների պաշտպանի (օմբուդսմեն) 2016, 2017 և 2018 թվականների ամենամյա և իրավիճակային զեկույցներում: Զրեակատարողական հիմնարկները գերիազեցված էին և չէին կարող առաջարկել բուժման ծառայություններ և բազային խնամք: Պրոբացիայի ծառայությունն ներառում է միայն հետազատագրկման աջակցություն՝ սահմանափակելով մինչդատական խափանման միջոցների ձևերը և տարածվելով միայն կալանքի վրա:

Նախագահական ընտրությունների (2013թ.) և խորհրդարանական ընտրությունների (2012թ.) ժամանակ նկատվում էին խախտումներ և առկա էր ընտրությունների նկատմամբ անվստահություն: Արժարժված խնդիրների շարքում էին՝ «ընտրողի կամքի ազատ և արդար ձևավորումը», խոսքի ազատությունը, ձայների արդար հաշվարկը, ընտրակեղծիքների մասին պնդումների անարդյունավետ քննությունը և այլն:

⁹² Նշում. Հայաստանը 2017-ի դեկտեմբերին ընդունեց «Ընտանիքում բռնության կանխարգելման, ընտանիքում բռնության զոհերի պաշտպանության և ընտանիքում խաղաղության վերականգնման մասին» օրենքը:



Մեծ հիմնախնդիր էր կոռուպցիան: 2010 թ-ին⁹³ «Կոռուպցիայի վերահսկման» վերաբերյալ դասակարգման մեջ Հայաստանը զբաղեցրել է 29-րդ տեղը (որտեղ 100-ը լավագույնն է և 0-ը վատագույնը) (նշված կառավարման ցուցանիշների վերաբերյալ աղյուսակի և մանրամասն տվյալների համար տե՛ս ստորև բերված նկար 20-ը և աղյուսակ 11-ը. Հայաստանի դասակարգումը՝ համաձայն համաշխարհային կառավարման ցուցանիշների չափանիշների): 2010-ից 2017 թվականների ընթացքում ԵՄ հաստատությունները հանդիսացել են ոլորտի ամենամեծ դոնորները՝ ընդհանուր 36,5 միլիոն եվրո ներդրումով, կամ ընդհանուր ՉՊԱ-ի 50%-ի չափով⁹⁴:

Համաշխարհային բանկի խումբը, ԵԱՀԿ-ն⁹⁵ և Եվրոպայի խորհուրդը նույնպես ոլորտի ակտիվ դերակատարներն էին:

Դատողության չափանիշների գնահատում

ՅԸ 6.1. Ժողովրդավարական ինստիտուտների և ընթացակարգերի աշխատանքի մեջ տեղի են ունեցել դրական փոփոխություններ, այդ թվում՝ դատական և ընտրական համակարգերում (ոլորտային փոփոխություններ)

Գծապատկեր 15: Տրամաբանական մոդել EQ6 - Ժողովրդավարական հաստատություններ, օրենքի գերակայություն և դատական համակարգի բարեփոխումներ

⁹³ Համաշխարհային բանկի համաշխարհային կառավարման ցուցանիշներ, <https://info.worldbank.org/governance/wqi/#home>

⁹⁴ Նկատի ունեցե՛ք, որ 2017 թվականի թվերը կարող են թերի լինել. Սրանք առկա վերջին թվերն են, բայց OECD DAC համակարգը դանդաղ է հավաքում ամբողջական տվյալները

⁹⁵ ԵԱՀԿ առաքելությունը փակվել էր 2017 թ

Մուտքեր	Ելքեր	Արդյունքներ	Հատուկ ազդեցություն	Ազդեցություններ
Աջակցություն՝ իրավապահների կողմից ենթադրաբար բաղաժառանգության հանցագործությունների և չարաշահման դեպքերի քննությանը	Միջազգային ստանդարտներին համապատասխան դատական համակարգի և դատախազության անկողմնակալության ու ամբողջականության բարձրացում	Ավելի ուժեղ ժողովրդավարական կառույցներ, ընտրական գործընթացի և կառավարման որակի բարելավում՝ միջազգային ստանդարտներին համապատասխան	Ներդրում՝ օրենքի գերակայությանը և ժողովրդավարության ամրապնդմանը բնութագրող հասարակությանը	Երկրի զարգացում՝ ժողովրդավարական կառույցների և լավ կառավարման միջոցով
Աջակցություն՝ իրավապահ մարմինների և դատախազության կողմից կիրառված աշխատանքային մեթոդների բարելավմանը	Իրավապահ մարմինների և դատախազության կողմից կիրառված աշխատանքի մեթոդների բարելավում	Դատական համակարգի արդյունավետությունն ու անկախությունը, նրա վարչական կարողությունների ամրապնդումը և համագործակցությունների անաչառ, արդյունավետ և անկախ հետապնդումն ու դատավճռի ապահովումը		
Աջակցություն՝ իրավապահ մարմինների կողմից կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցագործությունների դեմ հաջողությամբ ավարտված դեպքերի քանակի ավելացմանը	Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցավորության դեմ հաջողությամբ ավարտված դեպքերի բարձրացում՝ զբաղվում է իրավապահ համակարգը	Այդ կառույցների համապատասխանությունը՝ միջազգային և եվրոպական ստանդարտներին և սկզբունքներին	Ներդրում՝ ավելի անկախ, թափանցիկ և արդյունավետ դատական համակարգի զարգացմանը	
Աջակցություն՝ անվճար և իրավաբանական օգնություն ստացող անձանց թվի և հանրությանը հասանելի առցանց ծառայությունների քանակի ու շրջանակի ավելացմանը	Լայն հասարակության, այդ թվում՝ խոցելի խմբերի համար արդարադատության հասանելիության մատչելիություն	Դատական համակարգի բոլոր անդամների (դատավորներ և դատախազներ, արդարադատության նախարարության և քրեակատարողական համակարգի պաշտոնատար անձանց) արդյունավետության, գիտելիքի ու բարեխղճության բարձրացում		
Աջակցություն՝ արդարադատության ոլորտում մարդու իրավունքների սկզբունքները ներառող նորմերի և կանոնակարգերի կատարմանը				
Աջակցություն՝ դատական համակարգի բարեփոխումների իրականացմանը				

(Մուտքային ռեսուրսներ՝ 1. հնարավոր քաղաքական հիմքով հանցագործությունների և

օրինապահ մարմինների կողմից չարաշահումների քննությանն աջակցելը, 2. օրինապահ մարմինների և դատախազների կողմից օգտագործվող աշխատանքային մեթոդների բարելավմանն ուղղված քայլեր, 3. օրինապահ մարմիններին առնչվող կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցավորության դեպքերի հաջող քննության թվի ավելացմանը նպաստելը, 4. անվճար և իրավական օգնություն ստացող մարդկանց թվի և հանրայնորեն հասանելի առցանց ծառայությունների շրջանակի ավելացումը, 5. աջակցություն արդարադատության համակարգում մարդու իրավունքների սկզբունքների առնչվող նորմերի և կարգավորումների կիրառման վերահսկողությանը, 6. աջակցություն դատական համակարգի բարեփոխումների իրականացմանը), **Զափելի արդյունքներ՝ 1.** դատաիրավական համակարգի և դատախազության անկողմնակալության և ազնվության աճ՝ միջազգային չափանիշներին համապատասխան, 2. օրինապահ մարմիններին առնչվող կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցագործության դեպքերի հաջող քննության թվի ավելացումը, 3. հանրության, այդ թվում՝ խոցելի խմբերի համար արդարադատության՝ ավելի հասանելի դառնալը, 4. դատաիրավական համակարգի բոլոր անդամների /դատավորների, դատախազների, Արդարադատության նախարարության պաշտոնյաների և քրեակատարողական համակարգի/ արդյունավետության, գիտելիքի և ազնվության աճ, 5. օրինապահ մարմինների և դատախազների կողմից օգտագործվող աշխատանքային մեթոդների բարելավում, **Վերջնական արդյունքներ՝ 1.** Ավելի ուժեղ ժողովրդավարական կառույցներ, ընտրական գործընթացի որակի բարելավում և միջազգային չափանիշների համապատասխան կառավարում, 2. դատաիրավական համակարգի արդյունավետություն և անկախություն, նրա վարչական ներուժի զարգացում՝ հանցագործությունների անկողմնակալ, արդյունավետ և անկախ քննության և վճիռների կայացման համար, 3. այդ կառույցների համապատասխանությունը միջազգային և եվրոպական չափանիշներին և սկզբունքներին, 4. քաղաքացիների վստահության մեծացումը դատաիրավական համակարգի նկատմամբ և հանգանքը օրենքի գերակայությանը, **Հատուկ ազդեցություն՝ 1.** Օրենքի գերակայությամբ և ժողովրդավարության կոնսոլիդացմամբ առաջնորդվող հասարակության ձևավորման խթանում, 2. ավելի անկախ, թափանցիկ և արդյունավետ դատական համակարգի զարգացման խթանում, **Ազդեցություններ՝** Երկրի զարգացումը ժողովրդավարական կառույցների և լավ կառավարման միջոցով)

ԵՄ-ի աջակցության շնորհիվ Հայաստանը հաշվետու ժամանակահատվածում առաջընթաց է գրանցել մի շարք ոլորտներում: Համաձայն 2015թ.-ի սահմանադրության փոփոխությունների՝ բացառվեց դատարանների նախագահների անդամությունը Բարձրագույն դատական խորհրդին, իսկ դատավորների պաշտոնանկության մասին որոշումներ կարող են ընդունվել միայն Բարձրագույն դատական խորհրդի, այլ ոչ թե Նախագահի կողմից: 2018թ.-ին ընդունվեց նոր դատական օրենսգիրք, որը, ի թիվս այլ հարցերի,

ընդունեց Էթիկայի կանոններ, դատական ինքնակառավարման մարմին և ստեղծեց սնանկության դատարան: Նոր դատական օրենսգրքով նախատեսվում է նաև գործերի պատահական բաշխումը դատավորների մեջ, և ավելանում է ազգային ժողովի դերակատարումը դատավորների նշանակումը վերահսկելու գործում: Ընդհանուր առմամբ, այս բարեփոխումները ամուր հիմք են ստեղծել դատական համակարգի անկախության և կոռուպցիայի նվազեցման համար: Այնուամենայնիվ, դատարանների հանդեպ հասարակության վստահությունը շարունակում է մնալ շատ ցածր:

Քրեակատարողական համակարգում, չնայած պայմանների որոշակի բարելավմանը, ազատազրկվածների թիվը շարունակաբար աճում է. 2015թ.-ին կար 3,873 ազատազրկված դատապարտյալ⁹⁶ (100000 բնակչության թվով՝ 130 ազատազրկված), ինչը 2005թ.-ի մակարդակի համեմատ աճել է 38 տոկոսով: 2016թ.-ի հունիսին ընդունվեց նոր պրոբացիոն ծառայության ստեղծման մասին օրենքը, որը դիտվում էր որպես դատապարտյալների ռեաբիլիտացիայի բարելավման և բանտերի արդյունավետ այլընտրանքների ապահովման ուղղությամբ կարևոր առաջին քայլ: Օրենսդրական տեսանկյունից հազեցած ժամանակաշրջանում՝ 2016 թ-ի դեկտեմբերի 15-ին, ընդունվեց ապօրինի հարստացումը քրեականացնող նոր օրենք, ինչը կարևոր քայլ է կոռուպցիայի դեմ պայքարում:

Մեկ օր անց՝ դեկտեմբերի 16-ին, ընդունվեց քաղաքական կուսակցությունների մասին նոր օրենք, որով կարգավորվում էր կուսակցությունների ներքին գործունեությունը, սակայն կուսակցությունների ֆինանսավորման վերաբերյալ նոր սահմանափակումներ չէին սահմանվում:

Գնահատման հարցազրույցներում նշվում է նաև, որ ԵՄ-ն նկատում է, որ ԵՄ համագործակցության վաղ փուլերում դատական ինստիտուտները (դատախազական համակարգ, դատախազներ, փաստաբաններ) հրաժարվում էին համագործակցել միմյանց հետ: Հետագա ԵՄ նախաձեռնությունները զգալիորեն օգնեցին այդ կառույցներին գտնել մտահոգության ընդհանուր ոլորտներ և ապահովեցին կոլեկտիվ լուծումներ գտնելու համար անհրաժեշտ միջավայրը: 2000թթ-ականների սկզբին համատեղ մշակվեց արդարադատության նախնական ռազմավարությունը, որը հիմնաքարային դարձավ ԵՄ հետագա աջակցության համար:

Ընդհանուր առմամբ, իրավական շրջանակի ուղղությամբ ձեռնարկվել են դրական քայլեր, որենք ապահովել է ավելի անկախ դատական համակարգ և կոռուպցիայի վերահսկման որոշ հիմնական գործիքներ: Ինչպես ցույց են տալիս բանտերի վերաբերյալ տվյալները, հաշվետու ժամանակահատվածի ավարտին կատարողականը և հասարակության վստահությունը մնացել են ցածր մակարդակի վրա: Համաշխարհային բանկի համաշխարհային կառավարման ցուցանիշները ենթադրում են, որ Հայաստանում օրենքի գերակայությունը հաշվետու ժամանակահատվածում էականորեն բարելավվել է (կառավարման այս ցուցանիշների վերաբերյալ ամբողջական տվյալների համար տե՛ս 4.7. բաժինը):

յԵ 6.2 ԵՄ ծրագրերի գերակայությունները համընկնում են դատական համակարգի/ROL ոլորտի անկախ/ԵՄ-ին չպատկանող վերլուծություններում արժարժված հարցերին (ԵՄ համագործակցության արդիականություն)

Ընդհանուր առմամբ ոլորտում ԵՄ ծրագրի մշակումը նպատակաուղղված է Հայաստանում առկա հիմնախնդիրների, մասնավորապես՝ դատական ազնվության և անկախության և քրեակատարողական համակարգի բարեփոխումների խնդիրների լուծմանը: Պակաս շեշտադրություն էր դրվել կոռուպցիայի դեմ պայքարի վրա, չնայած որ այն օրենքի գերակայության տեսանկյունից կար (և, հավանաբար, մնում է) երկրի գլխավոր խնդիրներից մեկը:

Սակայն հաշվետու ժամանակաշրջանի ավարտին ԵՄ պատվիրակությունը զգալի ֆինանսական և քաղաքական աջակցություն է ցուցաբերել պետությանը՝ 2018թ-ի ընտրությունների ազատ և արդար անցկացման հարցում: Այս ընտրություններն «անցկացվել են հիմնարար ազատությունների պահպանմամբ և վայելել են հանրության լայն շրջանակների վստահությունը»⁹⁷, ինչի մասին փաստում է ԵՄ-ի կողմից ղեկավարվող միջազգային կազմակերպությունների լայն կոալիցիան, որոնք համագործակցել են ազատ և արդար ընտրությունների համար պատշաճ պայմաններ ապահովելու նպատակով:

⁹⁶ «Armstat» -ի հրապարակումների համաձայն՝ 2015-ի համար բանտարկյալների թիվը կազմել է 3.873, որից 1111-ը՝ ձերբակալված, 2.759 դատապարտված

⁹⁷ OSCE/ODIHR <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/413555?download=true>

Հնարավորությունների շրջանակում պայմանների փոփոխությանը հետևած այս արագ արձագանքը մասամբ արտացոլում էր ընտրություններից մի քանի տարի առաջ ծավալված համագործակցությունը և երկխոսությունը:

ՅԸ 6.3 *ԵՄ տիպային ծրագրերը ունեն տեսանելի արդյունքներ, որոնք կարող են հստակ կապ ունենալ դատական համակարգի ընդհանուր փոփոխության հետ (ԵՄ համագործակցության և ներդրման ազդեցություն)*

Հարցազրույցի մասնակիցները կարծում են, որ արդարադատության ոլորտի բյուջետային աջակցության երկու ծրագրերը, հավանաբար, հանգեցրել են ակնկալվող ազդեցությանը, ինչպես նկարագրված է տրամաբանական մոդելում: ԵՄ աջակցությունը իր դերակատարությունն ունեցավ սահմանադրական և իրավական առանցքային բարեփոխումների իրականացման գործում, որոնք հիմք հանդիսացան դատական համակարգի ավելի մեծ անկախության և թափանցիկության ձեռքբերման համար: Ժողովրդավարական բարեփոխումներին տրամադրած աջակցությունը, մասնավորապես 2018թ-ին ընտրություններին ցուցաբերած չնախատեսված աջակցությունը, նպաստեց արդար և ազատ ընտրությունների անցկացման համար պայմանների ստեղծման և ժողովրդավարական ինստիտուտների նկատմամբ հասարակության վստահության աճի համար: Քաղաքացիական հասարակությանն ուղղված լրացուցիչ աջակցությունը ևս ներառված էր ընդհանուր մոտեցման մեջ, ինչպես և արդարադատության ոլորտում իրականացվող բարեփոխումները: Քաղաքացիական հասարակության այս տեսակ ներգրավման շնորհիվ՝ ԵՄ-ին հաջողվեց մեծացնել քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների՝ արդարադատության ոլորտի և ժողովրդավարական բարեփոխումների մոնիտորինգի ներուժը, և միևնույն ժամանակ օժանդակել կառավարությանը՝ այդ բարեփոխումները կյանքի կոչելու համար:

Բյուջետային աջակցության ռեժիմի օգտագործումը, ամենայն հավանականությամբ, առանցքային սահմանադրական և օրենսդրական բարեփոխումների իրականացման աջակցության վերաբերյալ կառավարության հետ երկխոսության հնարավորություն և խթան հանդիսացավ: Օրինակ՝ Արդարադատության ոլորտի բյուջետային աջակցության առաջին ծրագրի գնահատումը ենթադրում է, որ «արդարադատության ոլորտի ռազմավարություն պահանջող հատուկ նախապայմանով ԵՄ ծրագրի առկայությունը խթան հանդիսացավ ավելի արագ գործելու և դյուրացրեց արդարադատության ոլորտի ռազմավարության կազմման և հաստատման գործընթացը: Առանց այդ պահանջի, Հանձնաժողովը կարող էր ասելիքի սահմանափակ հնարավորություն ունենալ առանցքային բարեփոխումների վերաբերյալ և չկարողանար ապահովել ENPI գործողությունների ծրագրի բազմաթիվ ասպեկտների իրականացումը»⁹⁸:

Արդարադատության ոլորտի բյուջետային օժանդակության երկրորդ փուլը մինչ այժմ ավելի քիչ ապացուցված արդյունավետություն է գրանցել բարեփոխումների իրականացման գործում, որը մեծամասամբ պայմանավորված է նախարարների հաճախակի փոփոխությամբ և արդարադատության նախարարությունում կոնստակտային անձանց նույնիսկ էլ ավելի հաճախ փոփոխությամբ: 2018թ-ի ժողովրդավարական փոփոխությունների նախաշեմին իրականացման տեմպերը դանդաղել էին, և մինչև 2019թ-ի մայիսը ծրագրված 25 միլիոն եվրոյից հատկացվել է 19,8 միլիոն եվրո (բացառությամբ 4 միլիոն եվրո լրացուցիչ օժանդակության):

Ինչ վերաբերում է կոռուպցիայի դեմ պայքարին, ապա «Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ» կոռուպցիայի ընկալման ինդեքսի⁹⁹ շրջանակներում կազմված կոռուպցիայի գնահատականով Հայաստանը ստացել է 35 միավոր՝ վերջին 7 տարիներին քիչ թե շատ կայուն արդյունք ցուցաբերելով: Նոր կառավարության առաջնահերթություններից մեկը կոռուպցիայի դեմ պայքարի խթանումն է, ուստի հուսով ենք, որ առաջիկա տարիներին այն տեսանելի արդյունք կտա:

ՅԸ 6.4 *ԵՄ ինտերվենցիայի միջոցառումների արդյունքում դատական համակարգում ձեռք բերված փոփոխությունները մնայուն են և, հավանաբար, կպահպանվեն առաջիկա տարիների ընթացքում (կայունություն)*

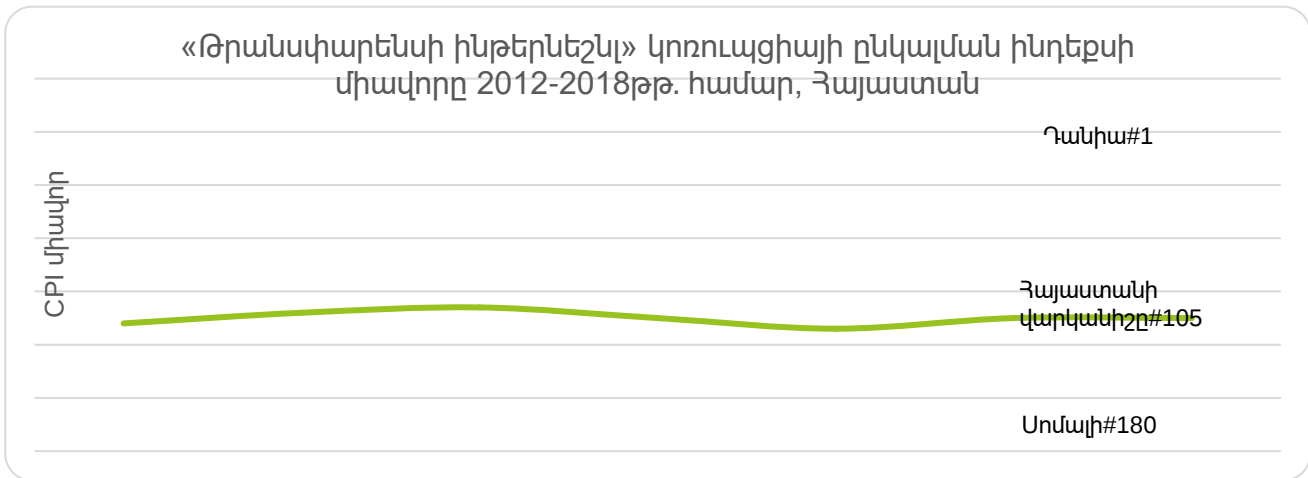
Վերջին քաղաքական փոփոխությունների պատճառով այս պահին դժվար է գնահատել առանցքային բարեփոխումների կայունությունը: Ձեռնարկված օրենսդրական փոփոխությունների մեծ մասը, ամենայն

⁹⁸ Հայաստան. ԵՄ օգնության գնահատում արդարադատության ոլորտում, Եզրափակիչ Հաշվետվություն, ԱԵՏՄ, 2012 թ. Դեկտեմբեր, էջ 6

⁹⁹ <https://www.transparency.org/cpi2018>

հավանականությամբ, կպահպանվի, և հարցվածները համաձայնեցին, որ այդ փոփոխությունները հնարավորություն են ընձեռում գալիք կառավարությանը հետագա առաջընթացի հասնել իրավունքի գերակայության և դատական բարեփոխումների ոլորտում: Կայունությունը գնահատելու դժվարությունն այն է, որ բարեփոխումների մեծ մասը դեռ պետք է իրականացվի, հետևաբար վաղ է եզրակացություններ անել:

Գծապատկեր 16: Transparency International՝ Կոռուպցիայի ընկալման ցուցանիշների արդյունքները 2012-2018



ԵՄ աջակցության հիմնական ձեռքբերումներից մեկը պրոբացիոն ծառայության ստեղծումն է: Դրա միջոցով ակնկալվում է զգալի միջոցներ խնայել: Պրոբացիոն փորձաշրջան անցնող յուրաքանչյուր անձին ուղղված պետական ծախսերը կկազմեն ազատագրված համար նախատեսված պատժի արժեքի տասներորդը մասը՝ դատական վճիռներում պրոբացիոն ծառայության առաջարկած այլընտրանքները հաշվի առնելու դեպքում կայունության հնարավորություն ընձեռելով:

ԵՄ 6.5 Ընտրված տիպային միջոցառումները հանգեցրեցին իրենց արժեքի հետ համադրելի ինստիտուցիոնալ փոփոխությունների և իրագործվեցին ժամանակին (արդյունավետություն)

Մոնիտորինգի զեկույցներում նշվում է, որ, չհաշված քչաթիվ բացառությունները, ԵՄ-ի կողմից իրականացվող ծրագրերը հասել են ակնկալվող արդյունքներին: ԵՄ-ի կողմից կատարվել են հետահայաց մոնիտորինգի և գնահատման միջոցով ծրագրային կամ ոլորտային մակարդակներում իր միջոցառումների արդյունքները և ազդեցությունները գնահատելու մի քանի փորձեր: Բացի ոլորտային բյուջետային աջակցության հաշվետվություններից, արդարադատության ոլորտում իրականացվել է հինգ ROM (թվով 30 համապատասխան պայմանագրերից): Արդարադատության ոլորտի 2012թ. գնահատումը դրական նախաձեռնություն էր¹⁰⁰:

Արդարադատության ոլորտի բյուջետային աջակցության առաջին ծրագրով պահանջվում էր դատարանների կառուցում: Արդարադատության ոլորտի գնահատմամբ¹⁰¹ այս պահանջը կարող էր բացասական հետևանքներ ունենալ: Համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամի հետևանքով բյուջետային սահմանափակումները ենթադրում էին կառավարության կողմից ապրանքների և ծառայությունների վրա ծախսվող միջոցների խստագույն վերահսկողություն, ինչը, իր հերթին, հանգեցրեց ենթակառուցվածքային նախագծերի ձգձգումների: Օգնելու փոխարեն՝ ծրագրի այդ նապապայմանն իրականում լրացուցիչ բյուջետային ճնշում գործադրեց կառավարության վրա: Կառավարության ֆինանսավորումը չէր բավարարում պահանջման ծախսերի համար: Հետևաբար, հարցվածները կարծում են, դատական ենթակառուցվածքների բարելավման ազդեցությունը դատական համակարգի որակի բարելավման վրա նվազագույն է եղել:

ԵՄ 6.6 Ընտրված տիպային նախագծերը հանգեցրել են ինստիտուցիոնալ փոփոխության՝ համաձայն համաձայնեցված պլանի (արդյունավետություն՝ փոխկապակցված է տրամաբանական մոդելի «վերջնական արդյունքներ» մակարդակին)

¹⁰⁰ ՀԱՅԱՍՏԱՆ. ԵՄ օգնության գնահատում արդարադատության ոլորտում, Եզրափակիչ հաշվետվություն, 2012 թ. Դեկտեմբեր, AETS
¹⁰¹ Հայաստան. ԵՄ օգնության գնահատում արդարադատության ոլորտում, Եզրափակիչ հաշվետվություն AETS, 2012 թ. Դեկտեմբեր, էջ 6

ԵՄ համագործակցությունը հանգեցրեց արդարադատության ոլորտում ինստիտուցիոնալ փոփոխությունների ակներև օրինակների, սակայն հաշվետու ժամանակահատվածում սպասվածի պես ընդարձակ չէր: Ինչպես վերը շնվեց, ստեղծվել է պրոբացիոն ծառայությունը և կատարվել են դատական օրենսգրքի բարեփոխումներ: Բացի այդ, ստեղծվել է հակակոռուպցիոն մարմին, որն ունի լիազորությունների որոշ սահմանափակումներ, սակայն բավականին դրական է գնահատվում անկախության և գործառնական արդյունավետության տեսանկյունից:

Բյուջետային օժանդակությամբ երկրորդ փուլով աջակցություն է ցուցաբերվել Էլեկտրոնային քաղաքացիական ռեգիստրին, ինչը հնարավորություն է տալիս կատարել բոլոր ծննդյան գրանցումները առցանց: Սա նաև նվազեցրել է ընտրողների վերաբերյալ կեղծիքների ռիսկերը և իրապես աջակցել ժողովրդավարության և կառավարման բոլոր ասպեկտներին:

ԵՄ համագործակցությունը նպաստեց դատական համակարգի ներուժի և արդյունավետության բարձրացմանը, սակայն կառուցվածքային բարեփոխումների շուրջ համաձայնության բացակայության պատճառով դեռևս հնարավոր չի եղել հասնել անկախ ու արդար դատավարության:

Եզրակացություն

Ղատական բարեփոխումները շարունակաբար բախվում են բազմաթիվ մարտահրավերների: Դեռևս վերջանական լուծում չեն ստացել դատական վճիռների կանխատեսելիության, դատական համակարգի անկախության բացակայության, դատավորների և փաստաբանների շրջանում առկա կաշառքի կոլտուրայի և վեճերի լուծման այլընտրանքային մեխանիզմների բացակայության խնդիրները: Հիմնական խոչընդոտը շարունակում է մնալ այն հանգամանքը, որ Հայաստանի դատական համակարգը չափազանց փոքր է լիարժեք գործունակության համար. այնտեղ նկատվում է ֆինանսավորման և անձնակազմի պակաս:

ԵՄ-ի աջակցության շնորհիվ, Հայաստանն ընդունել է դատաիրավական բարեփոխումների համապարփակ և լիարժեք սահմանված ռազմավարություն, որը մշակվել է լայնածավալ խորհրդակցությունների միջոցով և ձեռքբերումների վերահսկողությանն ուղղված հստակ սահմանված ժամկետներով և ուղեկիշերով: Ռազմավարությունը դրական քայլ է առանցքային թերությունների լուծման գործում: Այնուամենայնիվ, գլխավոր խոչընդոտը շարունակում է մնալ այն, որ հայաստանյան դատական համակարգը չափազանց փոքր է լիարժեք գործունակության համար. այնտեղ նկատվում է ֆինանսավորման և անձնակազմի պակաս: Համակարգն ունի ոչ մեծաքանակ դատավորներ, բավականաչափ պատրաստվածություն չունեցող դատական ծառայողներ, չափազանց պարզունակ կառուցվածք՝ թե՛ աշխարհագրական, թե՛ իրավասությունների կառուցվածքի առումով, և այն չափազանց գերծանրաբեռնված է՝ մեծամասամբ փոքր հայցադիմումների պատճառով:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ոլորտում ևս հետագա անելիքներ կան, և նոր կառավարության ձևավորումը կարող է ճիշտ պահ հանդիսանալ ավելի արդյունավետ միջոցների ընտրության հարցում:

Քրեակատարողական ոլորտի բարեփոխումները ակներևաբար թույլ էին տալիս ընդհանուր հետաքրքրություն գտնել նախորդ կառավարության և ԵՄ-ի միջև. այդ հետաքրքրությունը համեմատաբար անվիճահարույց էր և չէր կարող հետևանքներ առաջացնել այն ժամանակվա իշխանության համար: Այժմ, երբ իշխանության է եկել նոր կառավարություն, ուշադրությունը պետք է կենտրոնացվի դատաիրավական համակարգի մեծացման և վերջինիս անկախությունը ամրապնդելու ուղղությամբ:

Բյուջետային աջակցության ծրագրերի միջոցով ենթակառուցվածքների ոլորտում ԵՄ ներդրումները ենթակա են մանրամասն գնահատման՝ գուցե ներառելով նաև պատշաճ պահպանման ապահովման պայմանը:

4.7. EQ 7 Պետական կառավարման բարեփոխում, ներառյալ՝ պետական ֆինանսների Կառավարում

EQ 7 Որքանով և ինչպես է ԵՄ աջակցությունը նպաստել Հայաստանի պետական կառավարման և պետական ֆինանսների կառավարման (ՊՖԿ) թափանցիկության, հաշվետվողականության և արդյունավետության բարելավմանը՝ կենտրոնական, տարածաշրջանային և տեղական մակարդակներում:

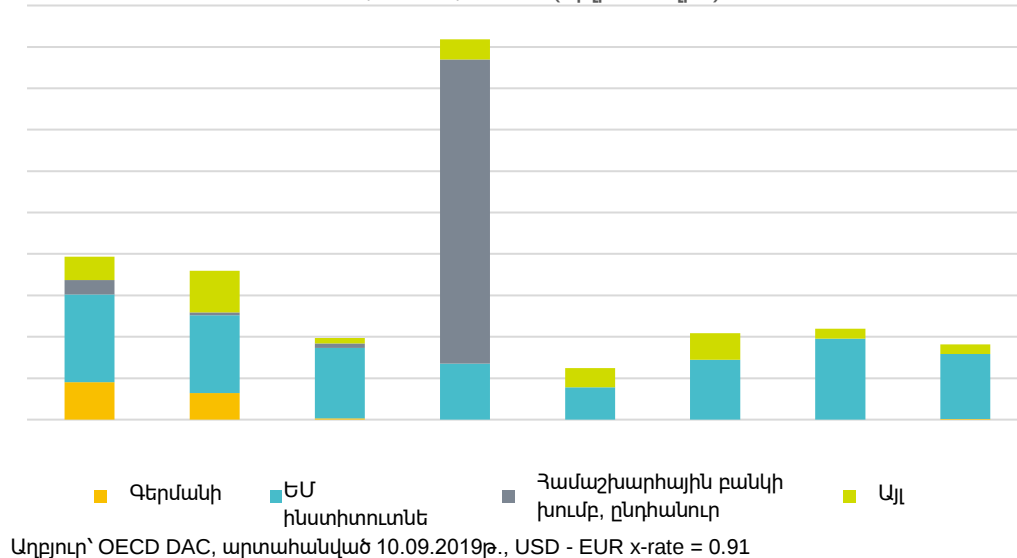
ԵՄ համագործակցություն

Հաշվետու շրջանի սկզբում ՀՀ պետական կառավարման վերաբերյալ առանցքային մտահոգությունների շարքում էին՝ կոռուպցիան, ցածր մասնագիտական ստանդարտները և քաղաքականացումը, անարդյունավետությունը, հանրային ծառայությունների մատուցման որակը և տեղական կառավարման մակարդակը¹⁰²:

2009 և 2014 թթ. ընթացքում իրականացվող բարեփոխումները կենտրոնացած էին քաղաքացիական ծառայության արդիականացման, էլեկտրոնային կառավարման ներդրման և ծառայությունների մատուցման որակի բարելավման վրա: 2014 թվականից սկսած՝ պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումներն իրականացվել են «Հայաստանի 2014-2025թթ. զարգացման ռազմավարության» (ADS) շրջանակներում, որով երկիրը պարտավորեցրել են բարեփոխել հետևյալ ոլորտները՝ պետական կառավարման ժամանակակից համակարգի ստեղծում և ուժեղացում, տեսչական համակարգեր, տեղական ինքնակառավարում, ՊՖԿ, պետական ներդրումներ, քաղաքացիական ծառայություն, դատական բարեփոխումներ և կոռուպցիայի դեմ պայքար: Խիստ կարևոր խնդիր էր հանդիսանում այն հանգամանքը, որ պետական կառավարման բարեփոխման պատասխանատվությունը ստանձնվել էր քաղաքական մակարդակով, սակայն առկա չէր բարեփոխումներն իրականացնելու և համակարգելու համար անհրաժեշտ կազմակերպչական պատասխանատվություն կամ ներուժ:

Գծապատկեր 17: ՉՊՕ հատկացումներն իրավական և դատական ոլորտի զարգացման համար 2010-2017

Չարգացման պաշտոնական աջակցության շրջանակներում հատկացումներ Հայաստանին՝ պետական կառավարման բարեփոխումների և պետական ֆինանսների կառավարման ոլորտներում. DAC ծածկագրեր՝ 15110, 15111, 15112, 15113, 15114, 15125, 15142, 16062 (միլիոն եվրո)



¹⁰² օր.՝ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆ, Կայուն զարգացման ծրագիր, Երևան, 2008 թ. Հոկտեմբեր, էջ 172

ԵՄ-ն այս պահի դրությամբ միջազգային ամենամեծ դերակատարն է, որը ներդրում է կատարում այս ոլորտի զարգացման համար: 2010-2017 թվականների ընթացքում ԵՄ կառույցները հատկացրել են 25,6 միլիոն եվրո՝ միջազգային օգնության ընդհանուր գումարի կեսը¹⁰³:

Մյուս հիմնական դերակատարը Համաշխարհային բանկն էր, որը հիմնականում կենտրոնացած էր պետական եկամուտների հավաքագրման գործընթացում իրականացվող բարեփոխումների վրա: Գերմանիան նշանակալի ներդրում ունեցող միակ երկրորդ դոնորն էր:

Ստորև բերված աղյուսակը ցույց է տալիս պետական կառավարման բարեփոխումների և ՊՖԿ-ին աջակցմանն ուղղված ԵՄ պայմանագրերի բաշխումը՝ ըստ թեմաների: Հիմնական գործողություններից էին՝ ԵՄ խորհրդատվական խմբին աջակցելը, ՄԱԶԾ ղեկավարությամբ Ասոցացման համաձայնագրի/ԽՅԱԱԳ Նախապատրաստման վերաբերյալ քաղաքական

խորհրդատվության տրամադրումը (6,2 միլիոն եվրո), ոլորտային բյուջետային աջակցության պայմանագիր Ասոցացման համաձայնագրի Նախապատրաստման համար¹⁰⁴ (36,8 միլիոն եվրո), պետական ֆինանսների քաղաքականության բարեփոխման ևս մեկ ՈԲԱ ծրագիր (8 միլիոն եվրո) և «Չարգացում և ռազմավարական ուսումնասիրություններ» Նախագծով ծառայությունների մատուցման պայմանագիր (1,5 միլիոն եվրո), որն աջակցում է ԵՄ պատվիրակությանը, օրինակ՝ դոնորների համակարգման գործում:

Աղյուսակ 10: 2009-2018 թթ Պայմանագրերի ամփոփում

2009-2018 թվականների պայմանագրերի ամփոփ նկարագրություն				
ՉԱԿ ոլորտի ծածկագիր	Ոլորտի նկարագրություն	Պայմանագրերի քանակ	Ընդհանուր Նախատեսված գումար (եվրո)	2018 վերջին ընդհանուր վճարված (եվրո)
15110	Պետական հատվածի քաղաքականություն և վարչական կառավարում	52	41,676,876	21,351,888
15111	Պետական ֆինանսների կառավարում (ՊՖԿ)	6	10,416,839	1,416,839
15112	Ապակենտրոնացումն ու ենթազգային վարչակազմերին աջակցությունը	8	2,749,660	1,179,483
15113	Հակակոռուպցիոն կազմակերպություններ և հաստատություններ	2	194,131	194,131
16062	Վիճակագրական ներուժի զարգացում	2	1,990,932	1,490,932
43010	Բազմաոլորտ օգնություն (ընտրված համապատասխան ծրագրեր)	7	39,079,658	19,400,358
Ընդհանուր		70	96,108,096	45,033,631

Գնահատման չափանիշների վերաբերյալ դիտարկումներ

ՋԸ 7.1 Նկատվում են կառավարության ընդհանուր գործունեության գործունեության դրական փոփոխություններ, այդ թվում՝ պետական ֆինանսների կառավարման տեսանկյունից (այդ թվում՝ բյուջեի թափանցիկությունն ու վերահսկողություն և լավ կառավարում)

¹⁰³ OECD DAC- ի տվյալները քաղված են 09/10/2019: Բացառում է 43010 բազմասեկտորային օգնությունը, որը չափազանց բազմազան է, որպեսզի ամբողջությամբ համարվի որպես պետական կառավարման բարեփոխումներին աջակցելու համար

¹⁰⁴ Աջակցություն Հայաստանի Կառավարությանը՝ ԵՆԲ ԱԾ-ի իրականացմանը և Ասոցացման հետագա համաձայնագրի Նախապատրաստման փուլին

Մուտքեր	Ելքեր	Արդյունքներ	Հատուկ ազդեցություն	Ազդեցություններ
PFM-ի պատրաստված (և հաստատված կառավարության կողմից) ռազմավարություն Ձևավորվել և իրականացվել են համապատասխան ռազմավարական քաղաքականություններ և լավ փորձեր՝ պետական կառավարման բարեփոխումների ոլորտում Ֆինանսների նախարարությունում (ՖՆ) և մասնագիտական նախարարություններում կարողությունների զարգացմանը նպաստող թրեյնինգներ ՖՆ բյուջեի պլանավորման գործընթացում պատրաստված և ընդգրկված ծրագրային բյուջեներ Տեղական ինքնակառավարման կառույցների եվրոպական խարտիայի համաձայն՝ տեղական կառավարման մարմինների կառուցվածքների բարեփոխման պետական կառավարման բարեփոխումների պլանների իրականացում Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում նշված ստանդարտներին համապատասխան՝ տեղական կառավարման կառույցների ուժեղացում Հակակառուցչին ռազմավարության արդյունավետ իրականացում և կոռուպցիայի դեմ պայքարի վարչական կարողությունների ուժեղացում Ուժեղացված վիճակագրական կարողություններ՝ տնտեսական, ժողովրդագրական, սոցիալական և բնապահպանական ոլորտներում քաղաքային և տարածաշրջանային մակարդակում	Բոլոր պետական կառույցների, ինստիտուցիոնալ կարողությունների, թափանցիկության, հանրային հաշվետվողական բարելավում PFM-ի ավելի ուժեղացված համակարգ (միջազգային մակարդակով համաձայնեցված միջոցառումների համաձայն, օրինակ՝ PEFA), բարելավված հաշվետվողականության, հուսալիության և թափանցիկության Արդյունավետ պայքար կազմակերպված հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ	Պատշաճ գործող և արդյունավետ վարչական համակարգ Կառավարության և վարչական համակարգի բարձրորակ կադրեր Կառավարության արդյունավետության բարձրացում տարբեր ոլորտներում Կոռուպցիայի ընդհանուր նվազեցում տարբեր ոլորտներում Կառավարության և վարչական համակարգի նկատմամբ քաղաքացիների վստահության և գոհունակության բարձրացում	Պետական կառավարման բարեփոխումներ, ներառյալ պետական ինքնակառավարում /պետական ֆինանսների կառավարում/պետական ներքին ֆինանսների վերահսկում և ներքին աուդիտ/ կոռուպցիայի դեմ պայքարը	Երկրի զարգացումը՝ ժողովրդավարական կառույցների և լավ կառավարման միջոցով

(Մուտքային ռեսուրսներ՝ 1. պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումների՝ ձևակերպված և իրականացված համապատասխան ռազմավարական քաղաքականություն և լավագույն փորձ, 2. քաղաքային և տարածաշրջանային մակարդակներում տնտեսական, ժողովրդագրական, սոցիալական և շրջակա միջավայրի ոլորտներում վիճակագրական ներուժի ուժեղացում, 3. ՊՖԿ ռազմավարության մշակում /և կառավարության կողմից հաստատում/, 4. Ֆինանսների նախարարությունում և առնչվող նախարարություններում ներուժի զարգացմանն ուղղված ուսուցման իրականացում, 5. պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումների պլանի իրականացում՝ ուղղված տեղական կառավարման կառույցների բարեփոխմանը՝ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիային համապատասխան, 6. տեղական կառավարման կառույցների ուժեղացում՝ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիային համապատասխան, 7. հակակոռուպցիոն ռազմավարության արդյունավետ իրականացում և կոռուպցիայի դեմ պայքարում վարչական ներուժի ուժեղացում, **Հափելի արդյունքներ՝** 1. բոլոր պետական կառույցների ինստիտուցիոնալ ներուժի, թափանցիկության, հանրային հաշվետվողականության խթանում, 2. ընդհանուր առմամբ ավելի առողջ ՊՖԿ համակարգի ապահովում/միջազգային համաձայնեցված միջոցառումների, օրինակ՝ PEFA-ի տեսանկյունից/ հաշվետվողականության, վստահության և թափանցիկության աճով, 3. կազմակերպված հանցավորության և կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքար, **Վերջնական արդյունքներ՝** 1. պատշաճ կերպով գործող և արդյունավետ պետական կառավարման համակարգ, 2. բարձր որակավորմամբ անձնակազմ՝ կառավարման և վարչական ոլորտում, 3. քաղաքացիների կողմից կառավարման և վարչական ոլորտների նկատմամբ վստահության և բավարարվածության աճ, 4. կառավարության արդյունավետության աճ տարբեր ոլորտներում, 5. կոռուպցիայի ընդհանուր նվազեցում տարբեր ոլորտներում, **Հատուկ ազդեցություն՝** 1. պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխում, այդ թվում՝ տեղական ինքնակառավարման/պետական ֆինանսների կառավարման/պետական ներքին ֆինանսական

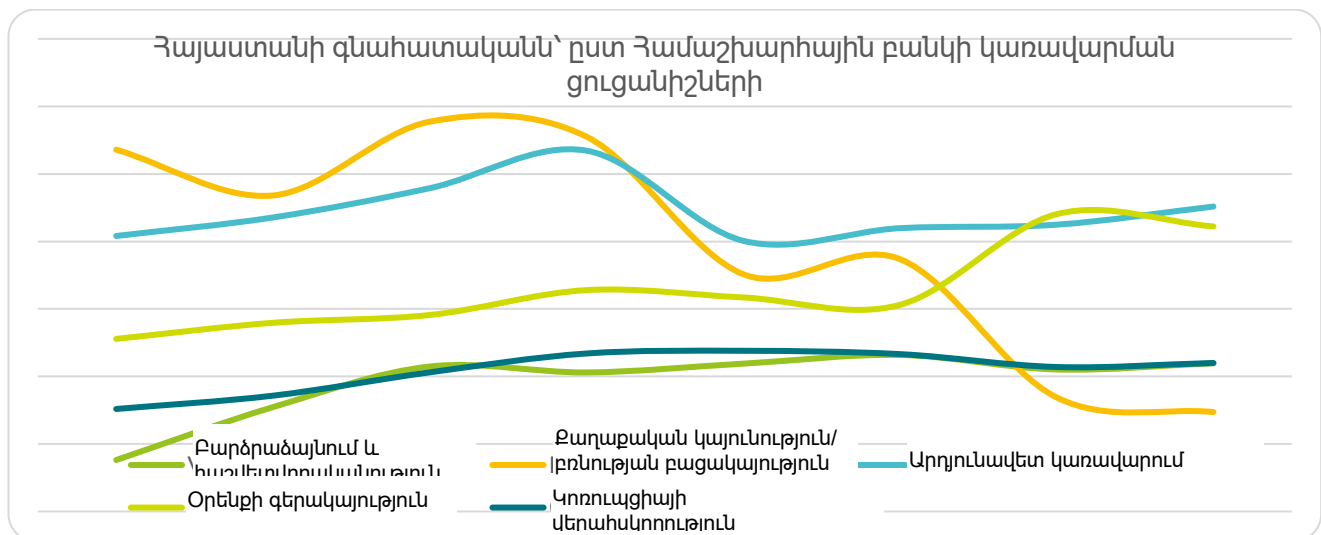
վերահսկողության և արտաքին աուդիտի/կոռուպցիայի դեմ պայքարի ոլորտներում, **Ազդեցություններ՝** Երկրի զարգացումը ժողովրդավարական կառույցների և լավ կառավարման միջոցով)

ՅՈՒՆԵՍԿՕ 7.2 2010 թվականից ի վեր պետական կառավարման և ՊՖԿ համակարգում իրականացվող առանցքային փոփոխությունները հստակ տեսանելի են, և առկա է վերջիններիս վերաբերյալ կոնսենսուս (ոլորտային փոփոխություն):

Հաշվետու ժամանակահատվածում պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման օգտակար միջոց է Համաշխարհային բանկի համաշխարհային կառավարման ցուցանիշների դիտարկումը¹⁰⁵: Հինգ ցուցանիշների չափորոշիչներից չորսը գրեթե բառացիորեն համապատասխանում են վերը ներկայացված տրամաբանական մոդելի մեջ նշված վերջնական արդյունքներին:

Ստորև բերված գծապատկերը ներկայացնում է որոշ առանցքային չափորոշիչների ցուցանիշները: Այս ցուցանիշները գնահատում են կատարողականը՝ +2,5 (բարձր)–ից մինչև 2,5 (ցածր) սանդղակով: Հայաստանում ամենաշատ առաջընթաց է գրանցել օրենքի գերակայությունը, մինչդեռ քաղաքական կայունությունը կտրուկ անկում է ապրել: Թե՛ կոռուպցիայի վերահսկողությունը, թե՛ արձագանքման, և թե՛ հաշվետվողականության ոլորտները, որոնք պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման առանցքային ոլորտներն են, շատ ցածր էին և չնչին բարելավում էին գրանցել: Կառավարման արդյունավետությունը նկատելի անկում ապրեց 2013 թվականից ի վեր՝ համընկնելով ինչպես Եվրասիական տնտեսական միության (ԵՏՄ) մասին պայմանագրի կնքման, այնպես էլ ԵՄ խորհրդատվական խմբի ավարտի հետ, չնայած որ այս համընկնման հիման վրա հնարավոր չէ որևէ պատճառահետևանքային կապի մասին եզրակացություն անել:

Գծապատկեր 19: Համաշխարհային բանկի կառավարության ցուցանիշների վրա հիմնված արդյունքներ (Հայաստան)



Աղյուսակ 11: Հայաստանի վարկանիշն՝ ըստ Համաշխարհային կառավարման ցուցանիշների

Հայաստանը դասակարգումը Համաշխարհային կառավարման ինդեքսWorldwide Go			
	Դասակարգում (100՝ վերև, 0՝ ներքև)		
	2009	2017	Միտում
Արձագանքում և հաշվետվողականություն	23.70	32.02	↗
Քաղաքական կայունություն/ բռնության բացակայություն	52.61	20.48	↘
Արդյունավետ կառավարում	54.55	50.00	↘
Կանոնակարգման որակ	60.77	64.42	↗

¹⁰⁵ Տես <https://info.worldbank.org/governance/wqi/#home>

Օրենքի գերակայություն	39.81	49.52	↗
Կոռուպցիայի վերահսկողություն	29.67	32.69	↗

յՑ 7.3. Տիպային ծրագրերի գերակայությունները ամսապատասխանում են պետական կառավարման և պետական ֆինանսների կառավարման վերլուծությունների մեջ արձանագրված հարցերին (արդիականություն):

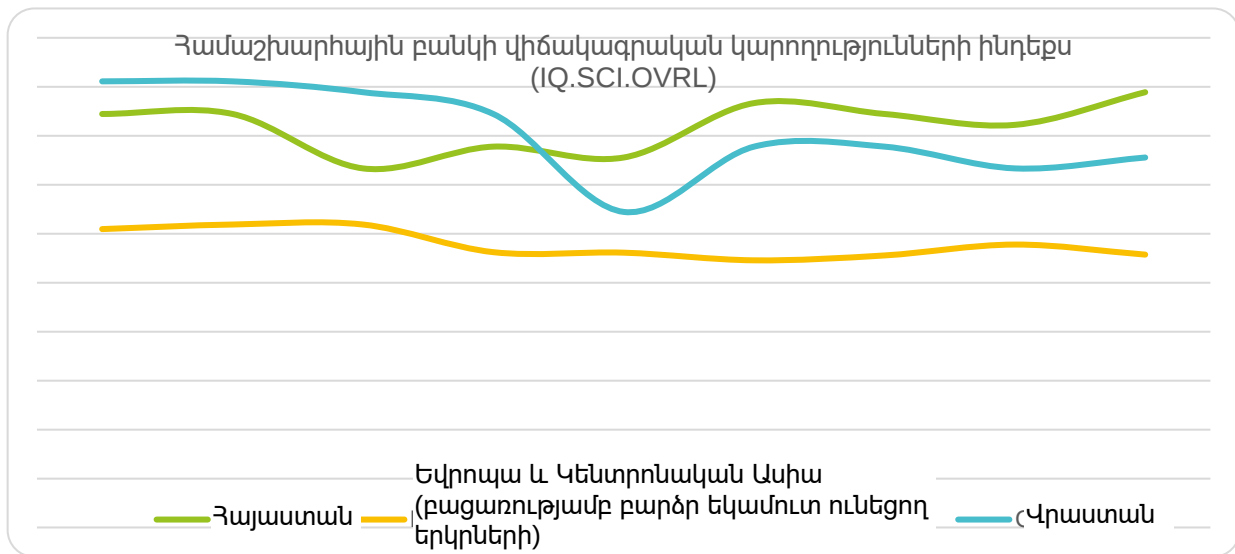
ԵՄ խորհրդատվական խմբի ծրագրի երեք փուլերը (երկուսը՝ այս հաշվետու ժամանակահատվածում) նպատակ ունեին աջակցել ՀՀ կառավարությանը Ասոցացման համաձայնագրի և ԽՀԱԱԳ-ի ստորագրման նախապատրաստական գործընթացներում: Այս պայմանագրերը, մասնավորապես՝ առևտրի ոլորտում, ունեն բարդ կառուցվածք, և ՀՀ կառավարությունը հայցել և ստացել է օգնություն՝ թեմատիկ քաղաքականության ոլորտում, այդ թվում՝ մարդու իրավունքների, առևտրի և ժողովրդավարական բարեփոխումների ոլորտում բարձր որակավորում ունեցող փորձագետների խորհրդատվության տեսքով: Պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումների նախագծի վերաբերյալ գնահատման զեկույցում նշվում է, որ «հորիզոնական հարցերում (պետական կառավարման բարեփոխում և այլ) որևէ հատուկ նախաձեռնություն չի ծրագրվել, և ոչ մեկի վերաբերյալ զեկույց չի ներկայացվել»: Ավելին, նույն զեկույցում հաջորդիվ ասվում է. «Ծրագրի կողմից այդպես էլ չներդրվեց լավ քաղաքականության մշակման պրակտիկան (չնայած դա նշված է Ակնկալվող ընդհանուր արդյունքների աշխատանքային պլանում): Սա հատկապես մտահոգիչ է այն առումով, որ նախագիծը, որպես քաղաքականության խորհրդատվական նախագիծ, շարունակական խորհրդատվական աջակցության միջոցով պետք է կարողանար ապահովել «աշխատող» լավ պրակտիկա»¹⁰⁶:

Թեև կոռուպցիան շարունակում մտահոգիչ է մնալ, և ներկայումս գերակա խնդիր է նոր Կառավարության համար, 2010-2017թթ. հաշվետու ժամանակահատվածում դրան շատ քիչ ուշադրություն է դարձվել (194,000 եվրո՝ 70-ից 2 նախագծի համար): Դա, հավանաբար, պայմանավորված է նրանով, որ հստակ արտահայտված քաղաքական կամքի բացակայության պայմաններում կոռուպցիայի հաղթահարման իրատեսական հնարավորությունները շատ չեն:

Քաղաքացիական ծառայության 2009/2010թթ. SIGMA վերլուծությունը մի շարք հարցեր առանձնացրեց կառավարման ոլորտում: Դրանցից էին՝ Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի՝ որպես քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումների և զարգացման համար հիմնական պատասխանատու մարմնի մոդելի և դերի վերաբերյալ մտահոգությունները, հանրային ծառայության ողջ ոլորտի համար սկզբունքների և հիմնական կանոնների միասնական շարք սահմանելու անհրաժեշտությունը, 2001 թվականին ընդունված քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը վերանայելու անհրաժեշտությունը և հանրային ծառայության ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարի օրենքի արագ ընդունումը: ԵՄ աջակցությունն այս ոլորտում որոշ չափով զսպված էր առաջին հերթին այն հանգամանքով, որ հստակ սահմանված չէր բարեփոխումների ուղղվածությունը և առկա էին իրագործման համար պատասխանատվության հստակության վերաբերյալ վերապահումներ:

ԵՄ-ի աջակցությամբ իրականացվող թվով երկու ծրագրեր աջակցություն ցուցաբերեցին ազգային վիճակագրության ծառայությանը, որի ուշադրության կենտրոնում էին վիճակագրության ոլորտի բարեփոխումները: Թեև մասնակիցների կողմից և ծրագրային հաշվառվողություններում ծրագիրը գնահատվել էր որպես հաջողված, երկրի վիճակագրական ներուժի ոլորտում ընդամենը աննշան բարելավումներ նկատվեցին (տե՛ս ստորև նկար 21-ը): Թեև, հարկ է նշել, որ Եր ծրագրի սկզբում ներուժն արդեն իսկ բարձր էր, և շարունակում է մնալ տարածաշրջանային միջինից բարձր:

¹⁰⁶ ՀՀ-ում ԵՄ խորհրդատվական խմբի վերջնական գնահատում - III փուլի, գնահատման հաշվետվություն, 2014 թ. Դեկտեմբեր, էջ 13 և 14



Պետական ֆինանսների կառավարման ոլորտում ԵՄ և զարգացման այլ գործընկերների համատեղ աջակցությունը, շատ ավելի համակցված և ռազմավարական էր, և, մեծ հավանականությամբ, նպաստեց որոշ խոշոր բարեփոխումներին: Ամենավաղ արդյունքը հետևել է 2011-2020թթ. պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի (ՊՖԿՀ) բարեփոխման ռազմավարությանը և դրան կից գործողությունների պլանին: Այս ռազմավարությունն ինքնին, մեծ հավանականությամբ, առնվազն մասնակիորեն մշակվել է ՄՈՐԱՐ 1-ի¹⁰⁷ միջոցով տրամադրված բյուջետային զգալի օժանդակության արդյունքում, որի հավելյալ տեխնիկական օժանդակության մի մասը հատկացվել է ռազմավարության մշակմանը: 2008 և 2014 թթ. իրականացվել են Պետական ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության ոլորտի գնահատումներն: Դրանց արդյունքում ստացվեցին լրացուցիչ տվյալներ, և ներգրավվածությունն ապահովվեց առանցքային ինստիտուտների ամրապնդմանն ուղղված մի շարք բարեփոխումներում և գործողություններում: Դրան հաջորդեց երկրորդ փուլը, որը ֆինանսավորվեց ԱԳԻՅԾ Նախաձեռնության միջոցով՝ «ավել ֆինանսավորում ավել արդյունքի համար» սկզբունքով: Չափերն ու մասշտաբը զգալիորեն կրճատվեցին 2013 թ.-ին, երբ Հայաստանը հայտարարեց ԵՏՄ-ին անդամակցելու մտադրության մասին: 2014թ.-ի PEFA-ն հիմք հանդիսացավ 2016թ.-ին բյուջետային երրորդ աջակցության ծրագրի համաձայնեցման համար, որը հիմնված էր Նախկին ծրագրերի փորձի վրա:

Աղյուսակ 12: Ընտրված ՊՖԿ պայմանագրեր

Contract year	Contract no.	DAC code	Name	EUR planned	EUR paid (as of end 2018)
2011	280051	51010	Աջակցություն ՀՀ կառավարությանը՝ ԵՀԶ Գործողությունների ծրագրի իրականացման և ապագա Ասոցացման համաձայնագրի Նախապատրաստման համար	17,600,000	17,600,000
2012	306473	43010	Աջակցություն ՀՀ կառավարությանը՝ ԵՀԶ ԳԾ իրականացման և ապագա Ասոցացման համաձայնագրի Նախապատրաստման համար	36,800,000	17,800,000
2016	383263	15111	Պետական ֆինանսների քաղաքականության բարեփոխման ծրագիր	8,000,000	0

¹⁰⁷ Աջակցություն ՀՀ կառավարությանը՝ ԵՀԶ Գործողությունների ՊԼԱՆԻ իրականացմանը և Ասոցացման հետագա համաձայնագրի Նախապատրաստմանը, և ՊԳ-ին, որը ստորագրվել է 2011 թ. Նոյեմբերի 18-ին (և այնուհետև հայտնի է որպես ՄՈՐԱՐ 1)

Ի տարբերություն պետական կառավարման բարեփոխումների՝ պետական ֆինանսների կառավարման ոլորտում իրականացվող բարեփոխումները ունեն հստակ ուղղվածություն և հստակ առաջնորդություն և կառավարման ներուժ, ուստի կարողացան ավելի աջակցություն և վստահություն ստանալ՝ պայմանավորված հաջող վերջնական արդյունքի բարձր հավանականությամբ:

ՅԸ 7.4 ԵՄ աջակցությամբ իրականացվող միջոցառումները նպաստեցին պետական կառավարման և ՊՖԿ համակարգերի արդիական և կայուն փոփոխություններին (ազդեցություն)

և

ՅԸ 7.5 ԵՄ-ի միջոցառումները արդյունքում պետական կառավարման/ՊՖԿ համակարգերի փոփոխությունները, հավանաբար, մնայուն կլինեն առաջիկա տարիների ընթացքում (կայունություն)

Ընդհանուր առմամբ քաղաքացիական ծառայության և պետական կառավարման ոլորտի փոփոխությունները հատվածային էին, այլ ոչ՝ համակարգային: SIGMA-ի 2019 թվականի հաշվետվությունը¹⁰⁸ մանրամասն ներկայացնում է պետական կառավարման համակարգի ձեռքբերումները և առանցքային հիմնախնդիրները: Այն եզրակացնում է, որ պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումների ռազմավարական շրջանակը թույլ է, քաղաքականության մշակումն ու համակարգումը համակողմանիորեն չեն սատարվում կառավարման կենտրոնի ուղղորդությամբ, իսկ ռազմավարական պլանավորման և մոնիտորինգի որակը վատն է: Քաղաքացիական ծառայության մասին 2017 թվականի օրենքի կիրարկումը՝ ուղղված ազնվությունը խթանելու և կոռուպցիան կանխելու նպատակով ինստիտուցիոնալ և օրենսդրական նոր շրջանակի ստեղծմանը, դեռ չի մեկնարկել:

Հակառակը՝ ՊՖԿ-ում, առաջընթացն ավելի զգալի է: Ձևավորվել է իրավական և գործառնական շրջանակը, մշակվել և գործում է ներքին աուդիտի իրավական հիմքը: ԵՄ համագործակցությանն աջակցություն ստացած շատ ոլորտներ ձևավորվել և գործում են, չնայած բնական է, որ մասնակիորեն ունեն բարելավման կարիք: Ծրագրային բյուջետավորումը որոշ չափով արդյունքներ է տալիս, իսկ 2016թ.-ի ՊՖԿ բյուջետային աջակցության ծրագրի միջոցով ավելի մեծ աջակցություն է հասկացվել:

Հաշվետվությունների համաձայն՝ Պետական եկամուտների կոմիտեն ամրապնդվել է, ինչպես նաև աճել են հարկային եկամուտները և 2010-ից 2017 թվականներին կազմել են համապատասխանաբար ՀՆԱ-ի 17% և 21%-ը¹⁰⁹: Կայացել և աջակցություն է ստանում արտաքին աուդիտը, որն իրականացվում է Վերահսկիչ պալատի (ՎՊ) միջոցով, սակայն դեռևս առկա են որոշակի լուրջ խնդիրներ¹¹⁰:

ՊՖԿ և պետական կառավարման ոլորտում իրականացվող բարեփոխումների վերաբերյալ արդյունքների համեմատականից կարող են դասեր քաղվել: Երկու դեպքում էլ առկա էին բյուջետային աջակցության ֆոնդեր, որոնցում ներառված էին տեխնիկական աջակցությունը, թվինինգ ծրագրերը և քաղաքականության մասին երկխոսությունը: ՊՖԿ-ում գրանցած ավելի մեծ հաջողությունը, ամենայն հավանականությամբ, պայմանավորված է՝ ա) կառավարության կողմից իրականացվող բարեփոխումների կառավարման պատասխանատվության հստակությամբ, բ) դոնորների և միջազգային կազմակերպությունների միջև ուժեղ համակարգմամբ և համաձայնեցմամբ, և գ) հստակ ուղղվածությունն ապահովող կանոնավոր գնահատմամբ և վերանայմամբ: Այն փաստը, որ SIGMA-ի 2019թ. գնահատականն առաջինն է պետական կառավարման ոլորտում պատշաճ ուսումնասիրություն իրականացնելու գործում, փուստում է, որ նախկինում պետական կառավարման ոլորտում առկա անելիքների վերաբերյալ ռազմավարական հստակեցումը քիչ էր, չնայած որ PEFA-ի 2008 և 2014 թվականների գեկույցներն համապարփակ և հստակ ուղեգիծ ապահովեցին՝ բոլոր շահագրգիռ կողմերին աջակցելու համար:

ԵՄ հորիորդատվական խմբի նախագծերը չօգտագործեցին քաղաքականության մշակման և իրականացման ոլորտի բարեփոխումներին ավելի կառուցվածքային (և, հետևաբար, կայուն) աջակցություն ցուցաբերելու հնարավորությունը:

¹⁰⁸ Եզրակացության չափման հաշվետվություն. Պետական կառավարման սկզբունքները, ՀԱՅԱՍՏԱՆ, 2019 թ. Մարտ: SIGMA – OECD/EU <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Armenia-2019.pdf>

¹⁰⁹ Համաշխարհային բանկ <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=AM>

¹¹⁰ SIGMA 2019: «Հանրային աուդիտի պալատի մասին 2018 թվականի օրենքը կատարելագործում է՝ Վերահսկիչ պալատի »2006 թվականի օրենքը, բայց այն գոհացուցիչ չի սահմանում ԳԱ-ի անկախությունը, մանդատը և տեղեկատվության մատչելիությունը: ԱՊ աուդիտի գործողությունները դեռևս չեն համապատասխանում միջազգային չափանիշներին»:

ՋԸ 7.6 Ընտրված տիպային միջոցառումների առաջացրած ինստիտուցիոնալ փոփոխությունները ժամանակին էին և ծախսարդյունավետ (արդյունավետություն)

Այս ոլորտի ծախսերի մեծ մասը հատկացվել է ինչպես բյուջետային աջակցության, այնպես էլ ֆինանսավորման համաձայնագրերի միջոցով: Սա անմիջապես մտավախություն է առաջացնում, որ առանց մրցակցային ճնշման, գործողությունների արդյունավետությունը կտուժի: Պարզ է դարձել, որ բյուջետային օժանդակության ծրագրերի դեպքում իրականացումը դանդաղ է ընթանում և զուգակցվում է ինստիտուցիոնալ խնդիրներով: 2016թ.-ի պետական ֆինանսների քաղաքականության բարեփոխման ծրագրի համար միջոցների հատկացումը կսվել է 2018 թվականի ավարտին, այսինքն՝ առաջին պայմանները դեռ չեն կատարվել (անսովոր է, սակայն 2016 թվականի բյուջետային աջակցության երեք ծրագրերը չունեին համաձայնագրերի ստորագրումանը հետևող նախնական վճարման տրանշեր): 2017 և 2018թթ. տեղի ունեցած քաղաքական ճգնաժամն անխուսափելիորեն դանդաղեցրեց իրականացումը, ինչպես նաև նոր կառավարությունից որոշ ժամանակ պահանջվեց հունի մեջ մտնելու համար:

ՋԸ 7.7 Ընտրված տիպային նախագծերի առաջացրած ինստիտուցիոնալ փոփոխությունները համապատասխանում էին համաձայնեցված պլաններին (արդյունավետություն)

Հարցին առնչվող երկու համապատասխան ROM հաշվետվությունները¹¹¹ եզրակացնում են, որ ոլորտի ներսում արդյունավետությունը տարբեր է: Վիճակագրական ծառայության հետ թվինինգ ծրագիրը թույլ տվեց նախատեսված ժամանակի և բյուջեի շրջանակներում արդյունքներ գրանցել, սակայն արտաքին աուդիտի կենտրոնացված կառույցին (Վերահսկիչ պալատին) տրված աջակցությունը զգալիորեն ուշացավ: Նախկին ծրագիրը համեմատաբար ավելի սահմանափակ էր, գործում էր սահմանված շրջանակներում և չէր պահանջում ինստիտուցիոնալ լայնածավալ բարեփոխումներ կամ օրենսդրական փոփոխություններ, մինչդեռ վերջինի դեպքում հակառակ պատկերն է:

Եզրակացություններ

Պետական կառավարման ոլորտի բարեփոխումները համեմատաբար քիչ աջակցություն են ստացել՝ պետական ֆինանսների կառավարման ոլորտի համեմատած, ինչը արտացոլվել է արդյունքների վրա: Կաշկանդող գործոններ էին, հիմնականում, Կառավարության կողմից հստակ պատասխանատվության բացակայությունը և Պետական կառավարման ոլորտի համար մշակված վատ ռազմավարությունները: Սրան հակառակ, ՊՖԿ-ն ուներ հստակություն և շեշտադրում, և, հետևաբար, գրավեց միջազգային դոնորների վստահությունը: Հստակ վերլուծությունն ու ռազմավարությունը դրդել են դոնորներին համապարփակ և համալիր օգնություն տրամադրելու:

ԵՄ միջոցառումները, այդ թվում՝ Խորհրդատվական խմբի և Թվինինգ նախագծերի գործունեության միջոցով, տեխնիկական աջակցություն է ցուցաբերել խորհրդատվության և ուսուցման տեսքով, սակայն բավարար չափով չի ներգրավվել կառուցվածքային և կազմակերպչական բարեփոխումների աջակցության հարցում, ինչը կօգներ առավել կայուն բարելավում ապահովել քաղաքականության մշակման և իրականացման ոլորտում:

Հայաստանը ավանդաբար ցածր արդյունավետություն է ունեցել կոռուպցիայի, կառավարման, արձագանքման և պատասխանատվության վերահսկողության հարցում: Սրանք այն ոլորտներն են, որոնք հաճախ են դուրս մնացել ԵՄ ծրագրերի մշակումից, ինչը, ամենայն հավանականությամբ, պայմանավորված է Կառավարության կողմից պատրաստակամության պակասով: Այնուամենայնիվ, սրանք այն ոլորտներ են, որոնք խթանվում են Արևելյան հարևանության քաղաքականության ներքո, ուստի ԵՄ-ն կարող է ավելի ստեղծարար տեսանկյունից ուսումնասիրել այս ոլորտներում ավելի արդյունավետ աջակցության հիմք ստեղծելու հնարավորությունը: 2018թ. Կառավարության փոփոխությունը հնարավորություն է տալիս թարմացնել ծրագրերի մշակումը և ավելացնել երկարաժամկետ հեռանկարում հաշվետվողականությանը նպաստող ներդրումները: Հետագա աշխատանքների համար կարող է հիմք հանդիսանալ Հայաստանում պետական կառավարման վերաբերյալ SIGMA-ի վերջին զեկույցը, որը հաջողված բազային վերլուծություն է ապահովում հետագա աշխատանքի համար:

¹¹¹ ROMs: C-347714 Հայաստանի ազգային վիճակագրական համակարգի հզորացում - II փուլ 12/02/2016; C-346003 Հայաստանի արտաքին աուդիտի համակարգի անկախության, արդյունավետության և թափանցիկության ամրապնդում, 07/27/2016

4.8. EQ 8 - Մարդու իրավունքներ և քաղաքացիական հասարակություն

EQ 8 Ինչ չափով և ինչպես ԵՄ-ի օգնությունը Հայաստանին նպաստեց Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության և քաղաքացիական հասարակության զարգացման ամրապնդմանը

Համատեքստ

Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը երաշխավորում է քաղաքացիական ազատությունները, խոսքի ազատությունը և հավաքների ու միությունների ազատությունը: Այնուամենայնիվ, Հայաստանի իրավապաշտպան կազմակերպությունները հատուկ ուշադրություն են դարձրել քրեական օրենսգրքի չարաշահմանը՝ ցուցարարներին ահաբեկելու և Կառավարության¹¹² կողմից անբարենպաստ համարվող բողոքի ցույցերը կանխելու համար: Համաձայն Մարդու իրավունքների վերահսկման, իշխանությունները գործադրել են իրենց բոլոր ջանքերը խաղաղ ցուցարարների դեմ և ցուցարարների առաջնորդների¹¹³ նկատմամբ առաջադրել անհիմն քրեական մեղադրանքներ: 2017թ-ի անցումային ժամանակահատվածի երկրների վերաբերյալ հաշվետվությունը ցույց է տալիս Ազգային ժողովրդավարական կառավարման վարկանիշի անկում (5.75-ից հասնելով 6.00-ի՝ կիրառելով 1-ից մինչև 7 բալային սանդղակը, որտեղ 1-ը ամենաժողովրդավարականն է, իսկ 7-ը՝ նվազագույն ժողովրդավարական), որը հիմնավորված է՝ Կառավարության կողմից օրինական ժողովրդական դժգոհությունները վերացնելու՝ նախքան նրանց բողոքի ցույցերի մեջ ներառվելը, այնուհետև այդ բողոքի ցույցերի հարցերը առանց բռնության¹¹⁴ լուծելու անկարողությամբ: Չնայած, որ դրական զարգացում հնարավոր եղավ տեսնել 2018թ-ին: 2018թ-ի անցումային ժամանակահատվածի երկրների վերաբերյալ հաշվետվությունը ցույց է տալիս Ազգային ժողովրդավարական կառավարման վարկանիշի բարձրացում (5.43 միավոր):

Քաղաքացիական ազատություններ համատեքստում, Հայաստանը վերջին տասնամյակների ընթացքում չի փոխել Ազատության տան Քաղաքացիական ազատությունների ինդեքսում նշված 4 միավորը (որտեղ 7-ը թույլն է, իսկ 1-ը՝ ուժեղ)¹¹⁵, մինչդեռ քաղաքական իրավունքների համար իրավիճակը մի փոքր բարելավվել է՝ 2010-2019թթ-ի ընկած ժամանակահատվածում 6 միավորից հասնելով՝ 4-ի (որտեղ 7-ը թույլն է, իսկ 1-ը՝ ուժեղ)¹¹⁶:

«Ձայնի իրավունքի և հաշվետվողականության» առումով, սույն գնահատման մեջ ընդգրկված ժամանակահատվածի մեկնարկը համընկնում էր 1996թ-ից ի վեր երկրի կողմից ձեռք բերված վատագույն ցուցանիշի հետ (-0.88): Վերջին տասն տարիների ընթացքում՝ 2017թ-ին այն բարելավվել է -0.56 ցուցանիշով (որտեղ -2.5-ը թույլն է, իսկ 2.5-ը՝ ուժեղ. -0.03 միավորը կազմում է 2017թ-ի միջինը), իսկ 2018-ին¹¹⁷ -0.11 ցուցանիշով (տես նկար 20-ը):

Գնահատման ժամանակահատվածում լրատվամիջոցների ազատությունը մարտահրավերների առաջ է կանգնել: Տպագիր և հեռարձակվող լրատվամիջոցների մեծամասնությունը կապված է քաղաքական և առևտրային շահերի հետ և հայտնի է, որ լրագրողները զբաղվում են ինքնագրաքննությամբ՝ ոտնձգություններից խուսափելու համար: Հետաքննական լրագրություն իրականացնող անկախ լրատվամիջոցներից շատերն աշխատում են առցանց, որը հասանելի է հանրության մեծամասնության համար:

Քաղաքացիական հասարակությունը Հայաստանում ներառում է մի քանի բացահայտ կազմակերպություններ և դիտորդական խմբեր, որոնք գտնվում են հիմնականում Երևանում¹¹⁸: Հասարակական կազմակերպությունները չունեն տեղական ֆինանսավորում և հիմնականում

¹¹² Civicus Monitor, <https://monitor.civicus.org/country/armenia>

¹¹³ Մարդու իրավունքներ, տես հաշվետվություն 2017թ., Հայաստան, <https://www.hrw.org/europe/central-asia/armenia>

¹¹⁴ Անցումային ժամանակահատվածի երկրներ 2017թ., Հայաստան երկրի պրոֆիլ, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/armenia>

¹¹⁵ Չուգակցված գլոբալ տնտեսական պլատֆորմով https://www.theglobaleconomy.com/Armenia/civil_liberties/

¹¹⁶ https://www.theglobaleconomy.com/rankings/political_rights/

¹¹⁷ https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_voice_accountability/#Armenia

¹¹⁸ Ազատության տուն, Ազատություն աշխարհում 2016թ., <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/armenia>

ապավինում են օտարերկրյա դոնորների աջակցությանը: 2016թ-ի դեկտեմբերին խորհրդարանն ընդունեց նոր օրենք Հասարակական կազմակերպությունների մասին, որը մշակվեց քաղաքացիական հասարակության կողմից լայն ներդրմամբ և այն մի քանի տարի գտնվում էր քաղաքացիական հասարակության և կառավարության օրակարգում: Օրենքը թույլ է տալիս հանրային կազմակերպություններին ուղղակիորեն զբաղվել եկամուտ բերող գործունեությամբ և դատարաններում ներկայացնել իրենց ընտրողների շահերը շրջակա միջավայրի հարցերի վերաբերյալ և պահանջում պետական ֆինանսավորում ստացող կազմակերպություններից՝ ներկայացնել տարեկան ֆինանսական հաշվետվություններ¹¹⁹:

ԵՄ աջակցություն

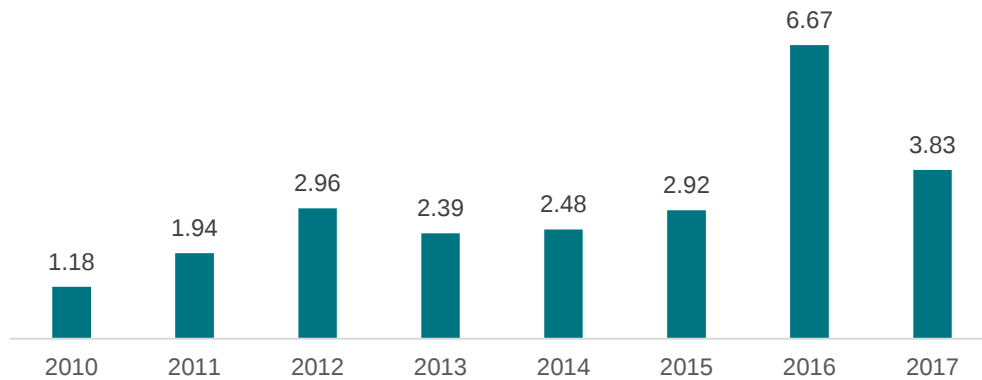
Սույն համատեքստում մարդու իրավունքների, հիմնարար ազատությունների և քաղաքացիական հասարակության զարգացմանն աջակցումը, հանդիսացել է 2010-2017 թվականներին ԵՄ-ի կողմից Հայաստանին ցուցաբերվող օգնության առաջնային նպատակը: ԱԻԾ 2007-2010 և 2011-2013 թվականներն ունեն միմյանց շատ նման առաջնահերթ ոլորտներ և երկուսն էլ ներառում են օրենքի գերակայության, դատական համակարգի բարեփոխումների և պետական կառավարման բարեփոխումների (ՊԿԲ) և **մարդու իրավունքներ (ՄԻ), քաղաքացիական հասարակության և հիմնարար ազատությունների** մասով առաջնահերթ ոլորտները: ԱԻԾ 2014-2017 թվականներին, քաղաքացիական հասարակության աջակցությունը առանձնացված է «լրացուցիչ աջակցություն» բաժնում: Մարդու իրավունքների նպատակները Հայաստանում եղել են ԵՄ համագործակցության առաջնահերթ ոլորտներից մեկը և հիմնականում կենտրոնացած էին 2007-2017 թվականների ընթացքում մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների նկատմամբ հարգանքի բարելավման վրա, մինչդեռ 2014-2013 թվականներին ուշադրության կենտրոնում է դրվել մարդու իրավունքների արդյունավետ և ժամանակին պաշտպանության խթանումը: Աջակցությունն իրականացվել է բյուջեի օժանդակության ծրագրի տեսքով՝ զուգորդված երկկողմ և տարածաշրջանային մի շարք նախագծերով, որոնք հիմնականում իրականացվել են Եվրախորհրդի, Մեծ Բրիտանիայի միջազգային բանտային բարեփոխումների, Միջազգային հակամարտությունների լուծման, ՄԱԿ-ի կանանց, ՄԱԿԶԾ, CARE, Konrad-Adenauer, Մեծ Բրիտանիայի համաշխարհային տեսլականի, Հայաստանի երիտասարդ կանանց ասոցիացիայի ՀԿ-ի կողմից:

Վերանայման ժամանակահատվածում ԵՄ-ի աջակցության ուշադրության կենտրոնացումը 2007-2013 թվականներին հանրային և սոցիալական կյանքի քաղաքացիական հասարակության ակտիվ մասնակցության խթանումից տեղափոխվել է 2014-2017 թվականներին քաղաքացիական հասարակության նախաձեռնությունների աջակցմանը, որոնք խթանում են հակակոռուպցիոն բարեփոխումներին և հանդես են գալիս, որպես ՀՀ կառավարության դիտորդներ, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության ներքին արհեստավարժության և կարողությունների զարգացմանը և ծառայությունների մատուցման բարելավմանը:

Այս առաջնահերթ ոլորտի համար ԵՄ-ի համագործակցության միջոցով հատկացված գումարներն աճել են սույն ժամանակահատվածում՝ 2010թ-ի 1.8 մլն. եվրոյից մինչև 2017թ-ի 3.83 մլն. եվրո, 2016թ-ի զանգվածային բարձրացումից հետո՝ 6.67 մլն եվրո: Այդ տարի 4.2 մլն. եվրո է հատկացվել «Աջակցություն Հայաստանում Մարդու իրավունքների պաշտպանությանը» բյուջետային աջակցության միջամտությանը:

¹¹⁹ USAID 2016 CSO Կայունության ինդեքս (CSOSI) Կենտրոնական և արևելյան Եվրոպայի և Եվրասիայի համար, <https://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society>

Մարդու իրավունքների և քաղաքացիական հասարակության ոլորտի ծրագրերի համար հատկացված գումարներ (Եվրո մլն.)



Գնահատման ժամանակահատվածում 43.29 մլն. Եվրո է իրականացվել ԵՄ-ի միջամտությունների միջոցով՝ ուղղված այս չորս ոլորտներին. Ժողովրդավարական մասնակցություն և քաղաքացիական հասարակություն, ընտրություններ, Մարդու իրավունքներ և լրատվամիջոցներ Մեդիա և տեղեկատվության ազատ հոսք: Սույն ֆինանսավորման միայն 56% -ը հատկացվել է մինչև 2017թ-ը:

Աղյուսակ 13: Նախատեսված գումար և կատարված ծախս

	Նախատեսված գումարի չափը (Եվրո մլն.)	2010-2017 թվականներին ընդհանուր վճարված գումարի չափ (Եվրո մլն.)	%
Ժողովրդավարական մասնակցություն և քաղաքացիական հասարակություն	12.12	7.70	64%
Ընտրություններ	3.88	3.88	100%
Մարդու իրավունքներ	26.98	12.51	46%
Լրատվամիջոցներ և տեղեկատվության ազատ հոսք	0.32	0.30	93%
Ընդհանուր	43.29	24.39	56%

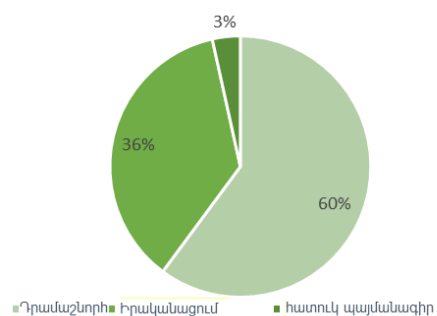
Սույն ոլորտում ԵՄ-ի աջակցության իրականացման համար կիրառվել են երեք հիմնական ֆինանսավորման գործիքներ՝ Եվրոպական հարևանության գործիքը (ԵՀԳ), Եվրոպական հարևանության գործընկերության գործիքը (ԵՀԳԳ) կամ from the DG NEAR Թեմատիկ ռազմավարություն (NEAR-TS).

Աղյուսակ 14: Ֆինանսական գործիքներ և ծախսեր

Ֆինանսավորման գործիքներ	2010-2017թ-ի ընդհանուր իրականացման չափ (ԵԿԸ մլն.)
NEAR-TS	8.73
ԵՀԳԳ	8.31
ԵՀԳ	7.35
Ընդհանուր	24.39

Գծապատկեր 22: Օժանդակության գործիք

Օժանդակության մոդելը (2010-2017 թվականներին հատկացված գումարի հիման վրա)



2010 և 2017 թվականների ընթացքում իրականացված միջամտությունների շարքում եղել են 15 պայմանագրեր՝ ավելի քան 500,000¹²⁰ մլն. եվրո հատկացված գումարով:

Եզրակացություններ՝ դատավճիռային չափանիշների դեմ

ՅԸ 8.1 *Նմուշային ծրագրերի առաջնահերթ նպատակները միտված էին լուծելու մարդու իրավունքների և քաղաքացիական հասարակության անկախ (այսինքն՝ ոչ ԵՄ) վերլուծություններում հայտնաբերված մարտահրավերներն ու խնդիրները*

Միջազգային (և ոչ ԵՄ) կազմակերպությունների կողմից հայտնաբերված մարտահրավերները ներառում են, ինչպես նկարագրված է վերոնշյալում, քաղաքացիական ազատությունների չհարգելը, մարդու իրավունքների ցածր ինստիտուցիոնալացումը, հասարակության ներկայացուցչության և ակտիվության ցածր մակարդակը, հաշվետվողականության ցածր մակարդակը, ոչ արդյունավետ լրատվամիջոցների ազատությունը:

2009թ-ից ի վեր, ԵՄ-ն և Հայաստանն անցկացնում են մարդու իրավունքների վերաբերյալ երկխոսություններ: Մարդու իրավունքների վերաբերյալ երկխոսությունները տեղի են ունենում տարին մեկ անգամ (Բրյուսել կամ Երևան) և հնարավորություն են ընձեռնում բաց և համապարփակ ձևով քննարկել ինչպես Հայաստանում, այնպես էլ ԵՄ-ում մարդու իրավունքների իրավիճակին վերաբերող հարցերի ամբողջ շարքը: Կառավարության գործիչները ներգրավվել են այս ենթաբաժնում վերանայվող ողջ ժամանակահատվածում Հանձնաժողովի երկկողմանի միջամտությունների նախագծմանը և իրականացմանը, մինչդեռ ոչ պետական գործիչների ներգրավվածությունը թեմատիկ Հանձնաժողովի միջամտությունների նախագծման և իրականացման գործընթացում աստիճանաբար բարելավվել է և 2011թ-ից սկսած դարձել հաճախակի՝ քաղաքացիական հասարակության կառույցին (2011-2013թթ.) նվիրված ներդրման միջոցով, որը ԶՀԿ-ներին հնարավորություն է տալիս նպաստել քաղաքականության մշակմանը և կառավարություններին ենթարկել պատասխանատվության:

2016թ-ի սկզբից, Հանձնաժողովը նպաստել է քաղաքացիական հասարակության հետ երկխոսությանը՝ պայմանավորվելով մի խումբ խորհրդատուների հետ՝ ԶՀԿ-ների հետ մարդու իրավունքների և արդարության, աշխատանքային իրավունքների, շրջակա միջավայրի և լավ կառավարման մասով ԱԸՀ+ կլաստերների մոնիթորինգի վրա աշխատելու համար: Սույն մոնիթորինգը հնարավորություն է տալիս ավելի իրական պատկերացում կազմել Հայաստանի կողմից ստանձնած պարտավորությունների կատարման մասին:

ԵՄ համագործակցությունը Հայաստանի հետ նպատակ ունի ուժեղացնել քաղաքացիական հասարակության կազմակերպության կարողությունը՝ կառուցողականորեն և արդյունավետորեն նպաստելով բարեփոխումների գործընթացին, մեծ ազդեցություն ունենալով ժողովրդավարական որոշումների կայացման և քաղաքականության մշակման հարցում, խրախուսելով թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը, ինչպես նաև երկրում բարձացնելով հանրային վստահությունը քաղաքացիական հասարակության նկատմամբ: ԵՄ-ի աջակցությունը քաղաքացիական հասարակության բնագավառում օժանդակում է հոկտեմբերի 22-ին ընդունված՝ Հայաստանում Մարդու իրավունքների ռազմավարության իրականացմանը և 2014թ-ի փետրվարին ընդունված՝ 2014-2016 թվականների ժամանակահատվածի համար համապատասխան Գործողությունների պլանը: Ռազմավարության գերնպատակները ներառել են՝ քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքներ, տնտեսություն, սոցիալական և մշակութային իրավունքներ, ինչպես նաև հիմնական խոցելի խմբեր: Ավելին, աջակցությունը տրամադրվել է 2004թ-ին Օրենքի հրատարակման իրականացման և Հայաստանի Հանրապետությունում Մարդու իրավունքների պաշտպանության գրասենյակի մշակման համար (ՄԻՊԳ): ՄԻՊԳ-ն ՄԱԿ-ի հատուկ գեկուցողների կողմից գնահատվել է որպես փարիզյան սկզբունքներին լիովին համապատասխանող (A մակարդակ)՝ մարդու իրավունքների պաշտպանների¹²¹ իրավիճակի մասով: 2019թ-ի մարտին, Ժնևիում GANHRI-ի կողմից անցկացրած փարիզյան սկզբունքների հետ դրա համապատասխանության գնահատման արդյունքում, ՄԻՊԳ-ն պահպանեց իր “A” կարգավիճակը: 2018թ-ին,

¹²⁰ Մանրամասների համար տես Հավելված 9 (Հատոր III) Բաժին 5. EQ 8 Քաղաքացիական հասարակություն: Ենթաբաժին 5.7.4՝ Առաջնահերթ ոլորտների համար հատկացված գումարներ, էջ161-163

¹²¹ 2018թ-ի Մարդու իրավունքներ պաշտպանների իրավիճակի վերաբերյալ համաշխարհային զեկույցը: Հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ <https://www.protecting-defenders.org/sites/protecting-defenders.org/files/UNSR%20HRDs-%20World%20report%202018.pdf>

Օմբուսմենը գովերգվեց տարբեր միջազգային գործիչների կողմից, ինչպիսիք են ԵՄ¹²² և Մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի¹²³ բազմաթիվ խաղաղ ցույցերի մոնիթորինգի անցկացման և երկրում մարդու իրավունքների պաշտպանության պայքարի համար: Զաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների գործունեության բարձրացման անհրաժեշտությունը, ինչպես նաև հանրային վարչության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ նրանց համագործակցության խթանումը՝ հանդիսանում են սույն ռազմավարության հիմնասյուները:

Զաղաքացիական հասարակության առումով, ԵՄ-ի հիմնական նպատակները, ինչպես նշված է «Ժողովրդավարության արժանատիքները և կայուն զարգացումը. Եվրոպայի ներգրավվածությունը Զաղաքացիական Հասարակության արտաքին հարաբերություններում» հաղորդակցության մեջ՝ եռակի են և ներառում են՝ i) Ավելացնել ԶԶԿ-ների համար նպաստավոր միջավայրի խթանմանն ուղղված ջանքերը գործընկեր երկրներում, ii) նպաստել բովանդակային և կառուցվածքային մասնակցությանը ծրագրավորման և քաղաքականության գործընթացներին՝ բոլոր մակարդակներում ավելի ուժեղ կառավարման և հաշվետվողականության կառուցման համար, iii) բարձացնել տեղական ԶԶԿ-ների կարողությունը, իրենց դերակատարությունը՝ որպես ինքնուրույն զարգացման գործիչներ, ավելի արդյունավետ ներկայացնելու համար: Այս բոլոր առաջնահերթություններն արտացոլվել են Հայաստանում ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերի միջամտությամբ: Ի լրումն, երկրում ԵՄ-ի աջակցությունը փոխկապակցված էր Արևելյան գործընկերության քաղաքացիական հասարակության ֆորումի 2015-2017 թվականների ռազմավարության և «Ժողովրդավարություն, մարդու իրավունքներ, լավ կառավարում և կայունություն» աշխատանքային խումբ 1-ի և «Կապեր մարդկանց միջև» աշխատանքային խումբ 4-ի թեմատիկ առաջնահերթությունների հետ:

Զաղաքացիական հասարակության հետ ԵՄ-ի ներգրավման ճանապարհային քարտեզը 2014-2017 թվականների համար ընդունվել է ԵՄ-ի պատվիրակության և Եմ-ի անդամ պետությունների դեսպանությունների կողմից՝ բարելավելու քաղաքացիական հասարակության վրա ԵՄ-ի աջակցության ազդեցությունը, կանխատեսելիությունը և փոխկապակցվածությունը: ԵՄ-ի պատվիրակության կողմից 2018թ-ին անցկացրած քաղաքացիական հասարակության հետ խորհրդակցությունները ցույց տվեցին, որ նախորդ ճանապարհային քարտեզը կիրառվել է միայն սահմանափակ չափով և քիչ ռեսուրսներ են հատկացվել վերջինիս հետևելու և գնահատելու համար: 2018թ-ի հոկտեմբեր ամսվա դրությամբ, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպչությունների և ԵՄ-ի անդամ պետությունների դեսպանությունների միջև խորհրդակցությունների արդյունքում, ԵՄ-ի Պատվիրակության կողմից պատրաստվում էր նոր ճանապարհային քարտեզ, որն արտացոլում էր փոփոխությունը քաղաքական համատեքստում, իրավական դաշտում և 2018թ-ի կառավարության փոփոխումից հետո քաղաքացիական հասարակության նոր դերակատարությունը: 2017թ-ի նոյեմբերին կնքված ՀԸԳՀ-ում ներառվել են և՛ Հայաստանի Հանրապետության, և՛ ԵՄ-ի կողմից քաղաքացիական հասարակության շահագրգիռ կողմերի միջև երկխոսության և համագործակցության խթանումը՝ որպես Հայաստանի Հանրապետության և ԵՄ-ի միջև հարաբերությունների անբաժանելի մաս:

Մարդու իրավունքների պաշտպանության և քաղաքացիական հասարակության զարգացման վրա ուշադրության կենտրոնացումը նյութականացվեց նաև փոխադարձ համագործակցությունների միջոցով՝ այլ կենտրոնացած ոլորտներում, ինչպիսիք են օրենքի գերակայությունը, արդարադատության ոլորտի բարեփոխումները և կոռուպցիայի դեմ պայքարը, համագործակցությունները և հնարավորությունները, որոնք կարող են հետագայում ուսումնասիրվել: 2018թ-ի մայիսից, Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությունը հանձնառություն է տվել կոռուպցիայի դեմ անկտրում պայքարին և քարոզչությանը: Սույն համատեքստում Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը ներկայացրեց ինստիտուցիոնալ շրջանակ, որը կենտրոնացած է կանխարգելման, փորձաքննության և կրթության վրա: Այն ներառում է հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ մարմնի, կոռուպցիայի դեմ պայքարի դատարանի, ապօրինի ակտիվների տուգանքների, հասարակական անձանց սեփականության կարգավիճակի ստուգման և ակտիվների և գույքի հայտարարագրման համակարգի ընդլայման հետ կապված հարցեր: Վերջերս,

¹²² Եվրոպայի անցումային տնտեսություն ունեցող երկրներ (2018թ.): «Հայաստանյան Մարդու իրավունքների պաշտպան Օմբուսմենի գովերգումը ԵՄ-ի կողմից»: 2018թ-ի սեպտեմբերի 19: Հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ <https://emerging-europe.com/news/eu-praises-armenias-human-rights-ombudsman/>

¹²³ Panorama.am (2018թ.): «ՄԻԵԴ-ի ղեկավարը բարձր է գնահատել Օմբուսմենի հայաստանյան գրասենյակի աշխատանքները» 2018թ-ի փետրվարի 26: Հասանելի է հետևյալ հղմամբ՝ <https://www.panorama.am/en/news/2018/02/26/ECHR-Armenian-Ombudsman's-Office/1911331>

հարուցվել և քննվել են կոռուպցիայի հետ կապված մի շարք քրեական գործեր, ներառյալ բարձրաստիճան պաշտոնյաների դեմ:

Համագործակցության խթանման լավ օրինակ կարելի է տեսնել օրենքի գերակայության և մարդու իրավունքների ոլորտում, երբ Եվրամիությունը և Եվրախորհուրդը 2014թ-ի ապրիլին Մտադրության արձանագրության մեջ հաստատեցին, որ նպատակադրված համագործակցության գործունեությունները Հայաստանի, Ադրբեջանի, Վրաստանի, Մոլդովայի Հանրապետության, Ուկրաինայի, և Բելառուսիայի՝ ԵՄ-ի արևելյան գործընկեր երկրների հետ, կիրականացվեն «Ծրագրային համագործակցության շրջանակներում» (ԾՀՇ): Համագործակցության սույն գործողությունները նպատակ ունեն ուժեղացնել Արևելյան գործընկեր երկրների կարողությունները, որոնք հանդիսանում են Եվրախորհրդի և Եվրամիության Անդամ պետություններ, բացառությամբ Բելառուսիայի, և իրականացնել ներքին տնտեսական բարեփոխումներ՝ դրանք մարդու իրավունքների, ժողովրդավարության և օրենքի գերակայության ոլորտներում ԵԽ-ի և ԵՄ-ի չափանիշներին ավելի մոտեցնելու համար: ԾՀՇ-ն ստորագրվել է 2014թ-ի դեկտեմբերին և պետք է իրականացվեր երկու փուլով՝ 2015-2017թթ. և 2018-2020թթ.: 2015-2017 թվականներին Հայաստանում ԾՀՇ-ի (5 երկկողմանի և 6 տարածաշրջանային) աջակցման շրջանակներում իրականացվել է 11 ծրագիր: Դրանք կենտրոնացած էին Հայաստանում դատական բարեփոխումների իրականացման աջակցմանը, հատուկ ուշադրություն դարձնելով քրեական արդարադատությանը՝ խթանելով մարդու իրավունքները, մասնավորապես բանտերում: Այնուամենայնիվ, ԾՀՇ-ի միջնաժամկետ գնահատումը ցույց տվեց, որ այն համագործակցությունների ներուժը, որն ընկած է, ինչպես ԾՀՇ-ի նախաձեռնության շրջանակներում, և՛ նախագծերի, թեմատիկների, և՛ երկրների ու արտաքին գործընկերների հետ, չեն ուսումնասիրվել իրենց ամբողջ ծավալով և առկա է ԾՀՇ-ի անբավարար ներգրավվածություն քաղաքացիական հասարակության՝ որպես ԾՀՇ-ի ծրագրավորման ամբողջություն և նրա ծրագրերի և գործողությունների մեջ (Արևելյան գործընկերության երկրներում ԵՄ-ԵԽ ծրագրային համագործակցության շրջանակի իրականացման առաջին փուլի միջնաժամկետ գնահատում, DAI, 2017թ.):

յԵ 8.2 ԵՄ աջակցությամբ իրականացվող միջոցառումները նպաստեցին քաղաքացիական հասարակության և մարդու իրավունքների ոլորտում/սեկտորում համապատասխան և կայուն փոփոխություններին

Ինչ վերաբերում է բարեփոխումներին, տեղի են ունեցել մի շարք օրենսդրական բարելավումներ մարդու իրավունքների ոլորտում: 2015թ-ին ՀՀ Քրեական օրենսգրքում (ԶՕ) կատարվեցին մի քանի օրենսդրական փոփոխություններ, որոնք հստակ սահմանեցին խոշտանգումները՝ ՄԱԿ-ի խոշտանգումների¹²⁴ դեմ կոնվենցիայի համաձայն: Լուրջ մտահոգությունները շարունակում են մնալ, մինչդեռ բարելավումները կարող էին ավելի առաջ մղվել: Օրինակ՝ Քրեական օրենսգրքը չի քրեականացնում անմարդկային և նվաստացնող վերաբերմունքը, ինչը խոչընդոտում է խոշտանգումների չիմնավորված դեպքերի արդյունավետ հետաքննությանը և խոշտանգումների ու վատ վերաբերմունքի դեպքերի արդյունավետ հետաքննությունն ապահովելու համար ոչ մի շոշոփելի զարգացումներ չեն եղել:

Մարդու իրավունքների Ազգային ռազմավարությունը և դրա 2014-2016 թվականների Գործողությունների պլանը կազմվել է գնահատման ժամանակահատվածում, սակայն բացակայում են ժամկետների, պարտավորությունների և մոնիթորինգի և գնահատման չափելի ցուցանիշները: 2017թ-ի փետրվարին կառավարությունն ընդունեց 2017-2019 թվականների համար Նոր Գործողության պլան՝ ստեղծեց Վարչապետի նախագահությամբ անցկացվող միջկառավարական Համակարգող մարմին և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների հետ նախատեսեց հասարակական լուծումներ և դա պետք է իրականացվի յուրաքանչյուր վեց ամիսը մեկ: Չնայած անշան բարելավման, Նոր Գործողությունների պլանը կոգտվի մոնիթորինգի առաջընթացի դիտարկման համար ավելի պարզ մեխանիզմից:

¹²⁴ Հիմնավորող տեղեկատվություն: Ինչ վերաբերում է ՄԱԿ-ի խոշտանգումների մասին կոնվենցիայի համապատասխանությանը, 2015թ-ի հունիսի 9-ին, ՀՀ Ազգային ժողովը ընդունեց Հայաստանում ԶՕ-ի և քրեական դատավարության օրենսգրքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենքների նախագծեր: Հայաստանում այս փոփոխությունների ընդունման անհրաժեշտությունը պայմանավորված էր ՄԱԿ-ի խոշտանգումների դեմ կոնվենցիայի և Հայաստանի ԶՕ-ի միջև համապատասխանությունը ապահովելու անհրաժեշտությամբ՝ մարդու իրավունքների եվրոպական դատարանի վճիռների կատարումը ապահովելու համար: Այսպիսով, քննարկվող օրենսդրական փոփոխությունների արդյունքում, ապահովվել է լիարժեք համապատասխանություն ներքին օրենքների և միջազգային պարտավորությունների և խոշտանգումների հանցագործության միջև, որն այժմ լիովին համապատասխանում է ՄԱԿ-ի խոշտանգումների և այլ դաժանությունների, անմարդկային կամ նվաստացնող վերաբերմունքի դեմ կոնվենցիայի 1-ին և 4-րդ հոդվածներին:

Մարդու իրավունքների պաշտպանության ամբողջական աջակցումը, ներկայացվեց 17 մլն. եվրո բյուջեի աննախադեպ աջակցության ծրագրով, որի նպատակն է. i) լուծել երկրում ընտրությունների գործընթացում որոշ թերություններ և ii) նպաստել ընտանեկան բռնության կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի մասին օրենքի ընդունմանը. աջակցել հաշմանդամություն ունեցող երեխաներին սոցիալական ծառայություններ մատուցելու իրավական փաթեթի ընդունմանը:

Հայաստանը ստորագրել է ավելի քան 50 մարդու իրավունքների միջազգային կոնվենցիաներ, ներառյալ բոլոր հիմնարար կոնվենցիաները: Այնուամենայնիվ, այն դեռևս չի վավերացրել Տնտեսական, Սոցիալական և Մշակութային իրավունքների մասին միջազգային դաշնագրին կամընտիր արձանագրությունը և հաշմանդամություն¹²⁵ ունեցող անձանց իրավունքների մասին կոնվենցիայի կամընտիր արձանագրությունը: Բոլոր աշխատանքային միգրանտների և նրանց ընտանիքների անդամների իրավունքների պաշտպանության մասին կոնվենցիայի վավերացմանը նույնպես առկա է: (ԵՀԳ Առաջընթացի վերաբերյալ հաշվետվություններ 2014թ.):

ԵՄ-ի կողմից 7 մլն. եվրոյի ներդրումը օգնեց հասնել թափանցիկության բարձր մակարդակի՝ 2017թ-ի ապրիլյան խորհրդարանական ընտրություններում, ընտրողների նույնականացման սարքերի գնման և Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովին տրամադրվող այլ տեխնիկական աջակցության միջոցով: Դրական միտում կարելի է նկատել ընտրական համակարգի բարելավման մեջ, որը ձեռք է բերվել Ընտրական օրենսգրքում կատարված փոփոխությունների միջոցով՝ ԵԽ-ի և ԵԱՀԿ-ի չափանիշներին համապատասխան, բացառությամբ որոշ հարցերի, որոնք կապված են բողոքների և բողոքարկման ընթացակարգերի հետ «հիմնականում վերաբերում են խնդրի լուծմանը՝ ավելի լայն դիրքորոշում տալով մարտահրավերներ բերելու և վերահաշվարկների ժամանակային սահմանափակումը վերանայելու համար»: Այնուամենայնիվ, ԶՕ-ն չի փոփոխվել՝ պաշտոնեական դիրքի չարաշահման և վարչական ռեսուրսների քարոզչության իրականացումը ներառելու համար:

Հայաստանի իշխանությունները չեն ձեռնարկել անհրաժեշտ միջոցառումներ՝ հեռարձակվող լրատվամիջոցների բազմազանության, լրատվամիջոցների սեփականության թափանցիկության և թվային փոխարկումը պատշաճ կերպով իրականացնելու վերաբերյալ միջազգային պարտավորությունների պահպանման համար: Լրատվամիջոցների սեփականությունը դեռևս թափանցիկ չէ. օրենքը չի պահանջում բացահայտել լրատվամիջոցների սեփականության իրավունքը: Հեռուստաընկերությունների հիմնական բաժնետերերը հանդիսանում են, կամ քաղաքական էլիտայի ներկայացուցիչներ, կամ էլ խոշոր բիզնեսի ներկայացուցիչներ, ինչը հանգեցնում է լրատվամիջոցների լիակատար վերասկզմանը: Հեռարձակման մասին օրենսդրությունը չի երաշխավորում ազգային կարգավորողի անկախությունը:

Միևնույն ժամանակ, սահմանափակ առաջընթաց է նկատվում ԼԳԲՏԻ իրավունքների հարցում: Գործողության մեջ է դրվել օրենքի նախագիծը, որով արգելվում է խտրականության բոլոր ձևերը, ընդ որում, դրույթները հստակորեն արգելում են սեռական կողոտրոշման հիման վրա խտրականությունը: Ատելության խոսքի կանխարգելումը և հետապնդումը պատշաճ կերպով լուծված չէ: Ոստիկանական անպատժելիությունը շարունակում է մարտահրավերներ ստանալ, ինչպես նաև կալանքի նախնական վճռի չարաշահումը և ազատությունը չսահմանափակող պատժամիջոցների կիրառման սահմանափակ հնարավորությունները: Չնայած, կարևոր քայլեր են ձեռնարկվել երեխաների խնամքի և երեխաների պաշտպանության հաստատությունների բարեփոխման ուղղությամբ, ներառյալ հաշմանդամություն ունեցող երեխաների ծառայությունների բարելավումը: Այնուամենայնիվ, հատուկ գործողությունները, ներառյալ հատկապես հաշմանդամություն ունեցող երեխաների հատուկ իրավական դաշտի ընդունումը՝ ուղղված նրանց համար մասնագիտական ծառայություններ հիմնելուն, դեռևս բացակայում են:

ՅՈՒՆԵՍԿՕ-ի 8.3 ԵՄ-ի ընտրանքային միջամտության արդյունքում մարդու իրավունքների և քաղաքացիական հասարակության ոլորտում փոփոխությունները, հավասանաբար կշարունակեն մնալ առաջին տարիներին

Չնայած ԶՀԿ-ների կայունության ընդհանուր ցուցանիշները չեն փոխվել Հայաստանում, սակայն նկատվում է երկարաժամկետ փոփոխությունների առնվազն երեք հարթության մեջ արձանագրված բարելավում: Իրավական միջավայրը բարելավվել է Հասարակական կազմակերպությունների մասին նոր օրենքի ընդունմամբ, որը մշակվել է քաղաքացիական հասարակության լայն ներդրմամբ, ինչպես նաև

¹²⁵ Նշում. Կամընտիր արձանագրությունը ստորագրվել է 2019թ-ին:

Հիմնադրամների մասին ՀՀ օրենքում փոփոխություններով: Զաղաքացիական ակտիվությունն աճել է, որի արդյունքում ոչ պաշտոնական խմբերը զբաղվել են տեղական մակարդակով քարոզչությամբ և պաշտոնական ԶՀԿ-ները և ցանցերը նպաստում են ինստիտուցիոնալացված ուղիներով ազգային քաղաքականությանը: Նաև բարելավվեց ֆինանսական կենսունակությունը, քանի որ ԶՀԿ-ները ավելի ու ավելի շատ օգտագործեցին Նոր տեխնոլոգիաներ՝ ազգային ֆինանսավորման, կորպորատիվ նվիրատվություններ հայցելու և սոցիալական ձեռնարկություններ հիմնելու համար՝ եկամուտ ստանալու նպատակով (2016թ-ի ԶՀԿ Կայունության ինդեքս Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի և Եվրասիայի համար, էջ 10): Հայաստանը, ՄԼՄԶԳ ԶՀԿ-ների ինդեքսում, 2017թ-ին գրավեց երկրորդ տեղը Եվրասիայում, որը նաև գրանցեց երկրորդ անընդմեջ տարի՝ երկրի¹²⁶ բարելավման համար:

Խորհրդարանի և քաղաքացիական հասարակության կողմից վերահսկողությունը զեկուցվում է, որը վերջին տարիների ընթացքում բարելավվել է՝ բարձացնելով հասարակական լուսմների և ՖՆ-ի կողմից զեկույցների քանակը: ՖՆ-ը մի քանի տարի շարունակ անցկացրել է ամսական մամուլ ասուլիսներ բյուջեի կատարման վերաբերյալ և միևնույն ժամանակ հրապարակում է ամսական բյուջեի ծախսերի վերաբերյալ մանրամասներ (Առաքելության զեկույցի վերանայում՝ ուղղված Հայաստանում արդարադատության ոլորտի բարեփոխումներին, Փուլ 22, 2014թ-ի հոկտեմբեր): Միևնույն ժամանակ, հասարակական կազմակերպությունների նկատմամբ հանրության մեծամասնության վստահության մակարդակը դեռևս ցածր է, չնայած բարելավվում է: Կովկասյան Բարոմետրերի ուսումնասիրությունը ցույց են տալիս հանրության մեծամասնության շրջանում հասարակական կազմակերպությունների նկատմամբ վստահության բարձացման մակարդակ՝ 2008թ-ին 7%-ից աճելով 2017թ-ին մինչև 23%:

Նաև դրական միտում է նկատվում լիակատար անվստահության մակարդակի իջեցման առումով, այսինքն՝ 2008թ-ին 23%-ից նվազելով 2017թ-ին¹²⁷ 16%:

Դրամաշնորհի դրական միտումներ են եղել. այնուամենայնիվ, հասարակական ներգրավվածությունը դեռևս տարբեր է և կամավորության կառուցվածքային մոտեցումը ԶՀԿ-ների շրջանում այդքան էլ տարածված չէ: Համաշխարհային դրամաշնորհի 2018թ-ի ինդեքսի համաձայն, 2010թ-ից ի վեր Հայաստանում գումար տրամադրելու առումով ընդհանուր միավորներն աճել են ավելի քան 2,5 անգամ, մինչդեռ կամավորության նվազման և անծանոթի օգնության առումով կա փոքր անկում (այսինքն՝ 3% և 6% համապատասխանաբար):

ԵՄ-ի աջակցությունը հիմնարար իրավասության ոլորտում զարգանում է շարունակական բարեփոխումների համատեքստում և բխում է մարդու իրավունքների առաջնահերթությունների ինստիտուցիոնալացումից: Սույն համատեքստում նախագծերի ազդեցությունը որոշ չափով «բնականաբար» ապահովվում է հաստատությունների զագացման միջոցով (օրինակ՝ Արդարադատության ակադեմիայի և Փաստաբանական դպրոցի): Ծրագրավորման մակարդակում, այնուամենայնիվ, մարդու իրավունքների պաշտպանության նախագծերը համակարգված չեն ներառում ռազմավարություն՝ երկարաժամկետ ազդեցության համար: Օրինակ՝ Կառավարությունը ավելացրեց ֆինանսավորումը Ազգային կանխարգելիչ մեխանիզմի ստեղծման աջակցության համար, որը պետք է իրականացվի ԵԱՀԿ-ի կողմից: Այնուամենայնիվ, ընդհանուր ֆինանսավորումը դեռևս բավարար չէ՝ Խոշտանգումների և վատ վերաբերմունքի կանխարգելման վարչության և ԱԼԾ փորձագետների կողմից ազատությունից զրկող վայրերի պարբերական մոնիթորինգային այցերը ներառելու համար՝ (ձերբակալվածների և կալանավորված անձանց պահելու վայրեր, քրեակատարողական հիմնարկներ, հոգեբուժական կազմակերպություններ, կայազորի կարգապահական մեկուսարաններ, ազատագրված անձանց տեղափոխելու համար նախատեսված տրանսպորտային միջոցներ, ցանկացած այլ վայր, որտեղ պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմնի կամ պաշտոնատար անձի որոշմամբ, կարգադրությամբ կամ հրահանգով, վերջիններիս համաձայնությամբ կամ թույլտվությամբ, անձը զրկվել է կամ կարող է զրկվել ազատությունից, ինչպես նաև ցանկացած այնպիսի վայրից, որտեղից անձը չի կարող ազատ հեռանալ առանց դատարանի, վարչական կամ այլ մարմնի կամ պաշտոնատար անձի որոշման կամ թույլտվության):

Երկարատև փոփոխությունը ավելի բարդ է քաղաքացիական հասարակության զարգացման հետ կապված: Չրոյական մակարդակում, չհաշված բարելավված ֆինանսական կենսունակությունը,

¹²⁶ <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-civil-society-organization-2017-regional-report.PDF>

¹²⁷ <https://caucasusbarometer.org/en/cb2008qe/TRUNGOS/>

աջակցվող ՀԿ-ը և քաղաքացիական կազմակերպությունները հաճախ ֆինանսավորման խնդիրների պատճառով գործունեության պահպանման անկարողություն են ցուցաբերում: Ղևահատման ժամանակահատվածի մեծ մասի համար չկար որևէ ապացույց առ այն, որ քաղաքացիական հասարակությունը սատարելու ուղղությամբ իրականացվող նախագծերը կայուն են, քանի որ բացակայում էր կենսունակ քաղաքացիական հասարակության զարգացմանը նպաստող միջավայրը:

Հայաստանի և ԵՄ-ի կողմից քաղաքացիական հասարակության շահագրգիռ կողմերի միջև երկխոսության և համագործակցության խթանումը ՀԿ-ի մի մաս է կազմել, որը ստորագրվել է միայն 2017թ-ի նոյեմբերին, ԶՀԿ-ի պատժորմի ՀԿ-ի կայացման նախատեսմամբ: Դեռ վաղ է պարզել, թե արդյոք դա կառաջացնի երկարատև փոփոխություններ: Այնուամենայնիվ, համաձայնագիրը նպաստում է այս կազմակերպությունների և հայկական հաստատությունների միջև ավելի մեծ համագործակցությանը, ինչն ինքնին կայունության գործոն է:

ՅԸ 8.4 Ընտրված նմուշների նախաձեռնությունները ժամանակին և ծախսարդյունավետ կարգով իրստիտուցիոնալ փոփոխություններ մտցրեցին

Ընդհանրապես, հաշվի առնելով ծրագրի կառավարման մարդու ռեսուրսների կարիքները և շահառու կազմակերպությունների կառավարման գործընթացները, ծրագրերը ցույց տվեցին արդյունքների մատուցման համարժեք մակարդակ՝ հաշվի առնելով առկա ռեսուրսները: Ծրագրավորման մակարդակում, առկա էր խելամիտ փոխհարաբերություն ծրագրի մուտքերի և արդյունքների միջև: Ծրագրի զեկույցները ենթադրում են, որ բյուջեի ձևավորումը հարժեք էր, որպեսզի ծրագրերը հասնեն իրենց նպատակներին: Այլ տերմիններով, երբ նպատակները հնարավոր չէին իրականացնել, դա պայմանավորված չէր բյուջեի սահմանափակումներով: Ընդհանրապես՝ որոշ ծրագրերի բյուջեների զգալի տոկոս չի օգտագործվել:

Ծրագրերի ուշացումների և ժամանակին առաջընթացի ավարտման դեպքեր են եղել: Գործոնները, որոնք բացասաբար են անդրադարձել ծրագրի իրականացման վրա, եղել են բարեփոխումների գործընթացների երկարության, վարչական խոչընդոտների և քաղաքական անկայունության պատճառներով: Բացի այդ, հիմնական դժվարությունը, որն ուշացումներ էր առաջացնում՝ կապված ծրագրերի մեծ մասի համար պահանջվող համակարգման կարևոր ջանքերի հետ, քանի որ դրանք հաճախակի ներգրավում էին մի քանի նախարարություններ և այլ շահագրգիռ կողմեր: Օրինակ՝ «Աջակցություն 2 ընտրական օղակներին» ծրագրով Հանձնաժողովի, Միջազգային կազմակերպությունների (այս դեպքում՝ ԵԱՀԿ) և հայկական ՀԿ-ների (այս ծրագրում կան 15 իրականացնող գործընկեր) վարչական և հաշվետվական ընթացակարգերի տարբերությունները ստեղծեցին որոշակի դժվարություններ:

Պարզվում է, որ տարատեսակ պատճառներով, ներառյալ նման ուշացումները, Ղևահատման համար նախատեսված ժամանակահատվածում նախատեսվում է հատկացնել այն ֆինանսավորումը, որն ամբողջությամբ չի իրականացվել: Դա այդքան էլ այդպես չէ, քանի որ միայն նախատեսված գումարների միայն 56% է հատկացվել: Նախաձեռնությունների նպատակների իրականացման բարելավման սահմանը, ձեռք բերված արդյունքներում հանդիպող սահմանափակումները և դրանց երկարաժամկետ ազդեցության ներուժը պետք է այնուամենայնիվ, հաշվի առնել տվյալ ժամանակահատվածում հատկացվող ֆինանսավորման միայն կեսին մոտ (56%) լույսի ներքո:

ՅԸ 8.5 Ընտրված ծրագրերի օրինակներ, որոնք կատարել են ոլորտային փոփոխություններ՝ հաստատված նախագծերի համաձայն

ԵՄ-ի աջակցությունը հիմնարար իրավունքների ոլորտում զարգանում է շարունակական բարեփոխումների համատեքստում և բխում է մարդու իրավունքների առաջնահերթ նպատակների իրստիտուցիոնալացումից: Սույն համատեքստում, ծրագրերի ազդեցությունը որոշ չափով «բնականաբար» ապահովվում է հաստատությունների զարգացման շնորհիվ:

2016-2019 թվականներին ԵՄ Մարդու իրավունքների բյուջետային աջակցության ծրագիրը Հայաստանում զգալի ներդրում ունեցավ ընտանեկան բռնության դեմ օրենքի ընդունման, ինչպես նաև Կառավարության պարտավորության տակ՝ Եվրոպայի Խորհրդի կանանց նկատմամբ բռնության կանխարգելման և դրանց դեմ պայքարի կոնվենցիայի ստորագրման հարցում (Ստամբուլյան կոնվենցիա) 2018թ-ի հունվարին: Մարդու իրավունքների ոլորտում երկխոսությունը տարածվեց տարբեր քաղաքական ֆորումների և մասնավորապես, 2015թ-ի դեկտեմբերին ստորագրված Մարդու իրավունքների բյուջետային

աջակցության նախագծի շրջանակներում, որն ակնկալում է, մարդու իրավունքների պաշտպանության բարելավում՝ համապատասխան օրենսդրության¹²⁸ մշակման միջոցով:

Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի աջակցությունն ուներ գլոբալ նպատակ՝ աջակցել մարդու իրավունքների գլխավոր վերահսկող հաստատությանը: Ընտրական բարեփոխումներին աջակցելը անմիջական ներդրում ունեցավ, մասնավորապես՝ ընտրակեղծիքները նվազագույնի հասցնելու առումով: Աջակցություն է ցուցաբերվել էլեկտրոնային քաղաքացիական ռեգիստրին, որը նույնպես նվազեցրել է ընտրողների կեղծիքների ռիսկերը և ընդհանուր առմամբ աջակցում է ժողովրդավարությանը և կառավարմանը:

ԱԼԳ ԶՀՀ-ում հասարակական կամակերպությունները հաճախ քարոզարշավներ են նախաձեռնել, որոնք բարելավում են համագործակցությունը ԱԼԳ երկերների ՀԿ-ների միջև, ինչպես նաև ընդգծում՝ իրենց երկրում առկա կարևոր խնդիրները: Օրինակ՝ 2019թ-ի հունիսին ԱԼԳ ԶՀՀ հայաստանյան ազգային պատժորմը կոչ էր անում քաղաքացիական հասարակության երկխոսությունների ինստիտուցիոնալիզացիա իրականացնել ՀԸԳՀ-ի շրջանակներում: Նույնպես, ԶԿ-ները քարոզարշավներ են իրականացրել ԱԿ բոլոր երկրների հետ՝ միասին՝ կապված ներքին խնդիրների հետ, ինչպիսիք են գեղեցիկ աշխարհի հավասարությունը, մարդու իրավունքները և ընտրությունները¹²⁹:

Եւ-ն նաև զարգացնում է քաղաքացիական հասարակության դերը ՀԸԳՀ-ում: 103-րդ հոդվածի համաձայն, քաղաքացիական հասարակությունը պետք է ներառվի հանրային որոշումների կայացման մեջ՝ պետական հաստատությունների և քաղաքացիական հասարակության միջև բաց, թափանցիկ և կանոնավոր երկխոսության հաստատման միջոցով: Չնայած ՀԸԳՀ-ն ԵՄ-ին տալիս է լծակներ՝ ՀՀ-ում հետագայում խորախուսելու կառավարությանը՝ քաղաքացիական հասարակությունն ավելի համակարգված ներգրավելու քաղաքականության գործընթացների մեջ, այդ պարտավորությունը մնում է գործնականում իրականացնել: ՀԸԳՀ-ն և ԱԿ-ն այսպիսով պարզեցնում են ԵՄ-ի հանձնարարությունը՝ խթանելու քաղաքացիական հասարակության զարգացումը և քաղաքացիական հասարակությունը գործընթացներում և ՀՀ-ի հետ երկխոսություններում ներգրավվելու համար, բայց նաև ցույց է տալիս նման մոտեցման սահմանափակումները, եթե պետական մարմինները տեղյակ չեն լինում: Դրական քայլերը կարելի էր տեսնել 2019թ-ի¹³⁰ գարնանից ՀԸԳՀ-ի իրականացման ճանապարհային քարտեզի վերաբերյալ Կառավարություն-Քաղաքացիական հասարակություն կանոնավոր քննարկումների մեկնարկի ժամանակ:

Եզրակացություններ

2010-2017 թվականների գնահատման ժամանակահատվածում մարդու իրավունքների և քաղաքացիական հասարակության փոփոխությունները և բարելավումները դանդաղ և հազիվ ընկալելի էին: Տեղի ունեցան որոշ բարելավումներ, ինչպիսիք են ԶՀՀ-ների նոր իրավական դաշտը, ընտանեկան բռնության մասին օրենքը և Ստամբուլյան կոնվենցիայի ստորագրման նախապատրաստությունները և այս ամենը մեծ հաջողություններ էին՝ հաշվի առնելով այն ժամանակվա միջավայրը:

Այս գնահատման հեղինակը, մասնավորապես, մարդու իրավունքների ոլորտում, հենց այն է, որ 2018 թվականն էր, երբ հեղափոխական փոփոխություն տեղի ունեցավ՝ հույսերի և լավատեսության հետ մեկտեղ ընթացող նման փոփոխություններ, և որ հենց այդ տարին է դուրս մնացել այդ գնահատման շրջանակից: Այնուամենայնիվ, գնահատող խումբը առաջինը նկատեց 2019թ-ի մայիսին Երևանում ակնկալիքների մթնոլորտն առ այն, որ նոր Կառավարությունը շատ ավելի արագ առաջընթաց կունենա մարդու իրավունքների ոլորտում: 2019թ-ի հոկտեմբերի 17-ին, Հայաստանը ընտրվել է մարդու իրավունքների խորհրդի անդամ 2020-2022 թվականներին՝ 144 կողմ քվեարկությամբ: Հայաստանը այն երեք երկրների շարքում էր, որոնք հատկացված երկու թափուր տեղերի համար ներկայացրեցին իրենց թեկնածությունները Արևելյան Եվրոպայի երկրների խմբին (Լեհաստանի և Մոլդովայի հետ միասին): Մարդու իրավունքների խորհրդում Հայաստանի ընրությունը հանդիսանում էր ուժեղ վկայություն՝

¹²⁸ ԵՄ-Հայաստան հարաբերությունների մասին զեկույց՝ վերանայված ԵՀԳ շրջանակում, 2018թ. հունիս

¹²⁹ <https://eap-csf.eu/eap-csf-campaigns/>

¹³⁰ Հիմնավորող տեղեկատվություն. Այս քննարկումները կանոնավոր կերպով անցկացվելու են 4 աշխատանքային խմբերում. 1. Արդարադատության, մարդու իրավունքների պաշտպանության, օրենքի գերակայության, 2. Տնտեսական և ոլորտային համագործակցության, 3. Ենթակառուցվածքների, 4. Առևտրի և առևտրի հետ կապված խնդիրների

միջազգային հանրության կողմից նրա ժողովրդավարական վերափոխման և մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության և խթանման առումով էական առաջընթացի մասին:

ՀՀ Կառավարությունը նախաձեռնել է մի շարք կարևոր նախաձեռնություններ մարդու իրավունքների ոլորտում և վերահաստատել է իր հանձնառությունը՝ ուժեղացնելու ժողովրդավարությունը, մարդու իրավունքները և օրենքի գերակայությունը՝ ԵՄ-ի հետ ՀԸԳՀ-ի ստորագրման միջոցով, արդյունավետ իրականացումն այս ոլորտում արտացոլվում է քաղաքական կամք դրսևորելու միջոցով: Այնուամենայնիվ, գնահատման ժամանակահատվածում ջանքերը համարձակ և հիմնավորված էին:

4.9. EQ 9 – Առևտուր և տնտեսական զարգացում

EQ 9 Ինչ չափով և ինչպես ԵՄ-ի օգնությունը Հայաստանին նպաստեց հիմնական տնտեսական բարեփոխումների, առևտրի և տնտեսական զարգացման խթանմանը:

Համատեքստ

Շուկայական բարեփոխումների դանդաղ տեմպերը և ծանրակշիռ կանոնակարգերը բավականին հետևողականորեն նշվել են, որպես գնահատման ժամանակահատվածում բիզնեսի հիմնական խոչընդոտները (տես ստորև ներկայացված աղյուսակը և Հավելված 9-ը, Բաժին 6¹³¹):

Աղյուսակ 15: Սահմանափակումներ բիզնեսում¹³²

2007թ. (ՀԲ-ն իրականացնում է բիզնես ուսումնասիրություն)	2013թ. (ՀԼ-ի ձեռնարկության ուսումնասիրություն)	2017թ. (Ապագա Հայաստան. Կապ, Մրցակցում, Բարգավաճում)
- Կոռուպցիա - Նեպոտիզմ - Պետական իշխանությունների միջամտություն Օրենքների անհավասար և անկանխատեսելի կիրառում - Թույլ բանկային ոլորտ	- Հարկերի դրույքաչափեր (28.3%) Հարկային վարչարարություն (23.6%) - Քաղաքական անկայունություն (10.0%) Առևտրի կանոնակարգեր (7.8%) - Ֆինանսների հասանելիություն (6.7%) - Ոչ պաշտոնական ոլորտ (5.7%) - Կոռուպցիա (5.4%) - Հողի հասանելիության իրավունք (4.1%) - Վատ կրթություն ունեցող աշխատակիցներ (3.4%) Աշխատանքային կանոնակարգեր (1.8%)	- Միջազգային առևտրի նկատմամբ բազում փոխկապակցված սահմանափակումներ - Ոչ առևտրայինի նկատմամբ կանխակալ աճ - Արտադրանքի ցածր դիվերսիֆիկացում - Ինովացիայի և տեխնոլոգիայի համեմատաբար քիչ կիրառում Ներդրումային միջավայրի բարելավման և շուկայի մրցունակության ոլորտի բարեփոխումների առաջընթացի բացակայություն

2014թ-ից առաջ, ԵՄ-ի աջակցությունը շեշտը դնում էր ԵՄ-ի կանոնակարգերին մոտեցնելու և ԵՄ-ի շուկաներին ավելի մեծ մուտք գործելու վրա՝ որպես Ասոցացման համաձայնագիր (ԱՀ) և Խորը ու համապարփակ ազատ առևտրի համաձայնագիր (ԽՀԱԱՀ) ձեռքբերման գործընթացի մաս: Այն բանից հետո երբ Հայաստանը միացավ Եվրասիական Տնտեսական Միությանը, ԵՄ-ի ռազմավարությունը տեղափոխվեց՝ գյուղատնտեսության և ՓՄՁ-ների համար աջակցության ներդրմանը: Այս ռազմավարական տեղաշարժը ակնհայտորեն երևում է ԵՄ-ի ֆինանսական աջակցության պայմանավորվածություններում (տես ստորև ներկայացված գծապատկերը):

¹³¹ Հավելված 9, Բաժին 6: EQ 9 Առևտուր և տնտեսական զարգացում, էջ 200-238

¹³² Աղբյուրներ. Ձեռնարկության ուսումնասիրություն <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/> & <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2007> & <http://documents.worldbank.org/curated/en/716961524493794871/Future-Armenia-connect-compete-prosper>

ԵՄ միջամտություններ

Գոյություն ունի երեք ենթաթեմատիկներ, որոնք ինչպես Կառավարության քաղաքականությունը, այնպես էլ ԵՄ-ի միջամտությունները փորձում էին անդրադառնալ.

- Բիզնեսին նպաստող միջավայրը (ԲՍՄ), որն ավելի դյուրին է դարձնում բիզնեսի (և մասնավորապես ՓՄՁ-ների) արդյունավետ և մրցակցային գործունեությունը,
- Աջակցել բիզնեսին բացահայտելու շուկայի հնարավորությունները, ինչպես ազգային, այնպես էլ միջազգային շուկաներում, որոնք ներառում են ՓՄՁ զարգացումը՝ որպես Հայաստանում տնտեսական աճի և արտահանման զարգացման խթան
- Գյուղական զարգացումը և գյուղատնտեսական դիվերսիֆիկացումը՝ զբաղվածության և աղքատության խնդիրները գյուղական վայրերում թիրախավորելու համար:

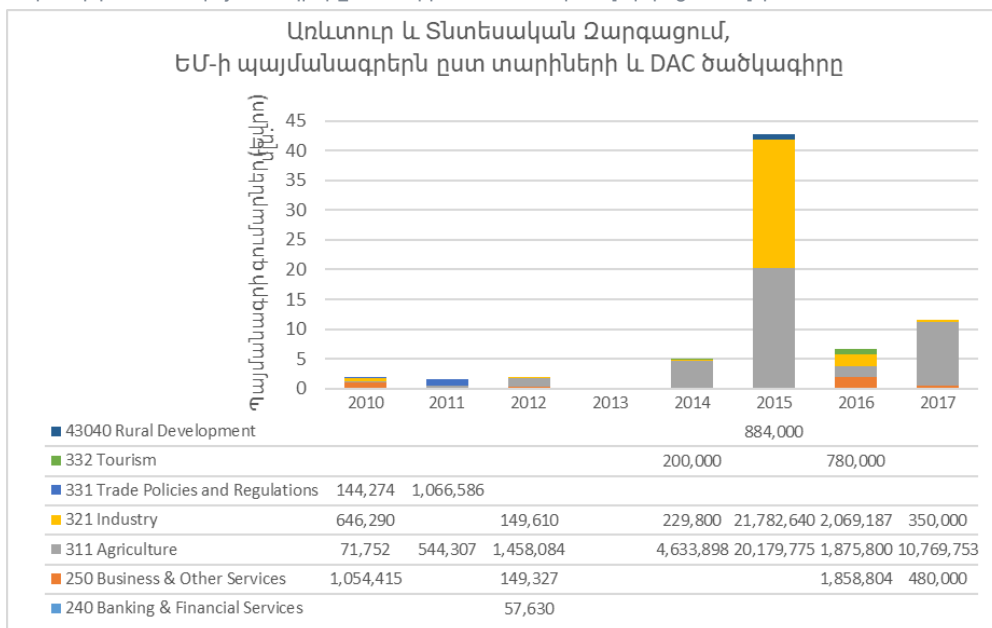
2014թ-ի¹³³ հունվարի 1-ից, ԵՄ-ն ապահովել է Հայաստանին ԱԸՀ+ ներքո արտոնյալ շուկայի հնարավորությամբ:

Ծրագրի/նախագծի հիմնական միջամտությունները եղել են, ինչպես տարածաշրջանային, այնպես էլ երկրի մակարդակով: Տարածաշրջանային մակարդակում ՓՄՁ Դրոշակակիր ծրագիրը (մեկնարկել է 2009թ-ին և ԵՄ4 Բիզնես ապրանքանիշ դարձել 2016թ-ից) լայնածավալ տարածաշրջանային նախաձեռնություն է, որի նպատակն է աջակցություն ցուցաբերել ԱԳ երկրների ՓՄՁ-ներին՝ լուծելու ԱԳ 6 երկրների աճը խոչընդոտող ընդհանուր մարտահրավերները, ներառյալ ֆինանսների սահմանափակ հասանելիությունը, նոր շուկաներ մուտք գործելու դժվարությունը, բիզնես հմտությունների բացակայությունը և բիզնես բարդ միջավայրը: Նաև տարածաշրջանային մակարդակում, ԵՄ-ն աջակցեց նախաձեռնություններին՝ բարելավելու բիզնեսին նպաստող միջավայրը Համաշխարհային բանկի հետ՝ «Աուդիտի և հաշվետվությունների ուժեղացումը Արևելյան գործընկերության երկրներում (ԱՅՈՒԱԳ) (2013-18)» և ԶԵՏՀ-ի հետ «ՓՄՁ մրցունակության ոլորտի բարեփոխումներ ԵՏՀ-ում (2013-17)»:

Երկրի մակարդակով, մինչև 2014թ-ը Հայաստանում բիզնեսի շուկայի հնարավորություններին աջակցելու ԵՄ-ի ծրագրերը (ներառյալ ՓՄՁ զարգացումը), ընդամենը երեքն էին և կազմում էին 0,5 մլն. եվրո: 2015թ. սկսած, աջակցությունն այս ոլորտում աճել է 12 ծրագրերի արժողության չափով, ավելի քան՝ 13 մլն. եվրո:

Գնահատման ժամանակաշրջանի կեսերին, ԵՄ-ն ֆինանսավորեց ինը ծրագիր՝ գյուղական զարգացման և Գյուղատնտեսական դիվերսիֆիկացման ոլորտում, ընդհանուր 3,5 մլն. եվրո: 2014թ-ից հետո, ֆինանսավորումը մեծացավ՝ հիմնականում ԵՀԳԳԶ ծրագրի շրջանակներում, հասնելով 31 մլն. եվրո:

Գծապատկեր 23: ԵՄ պայմանագրերը առևտրի և տնտեսական զարգացման ոլորտում



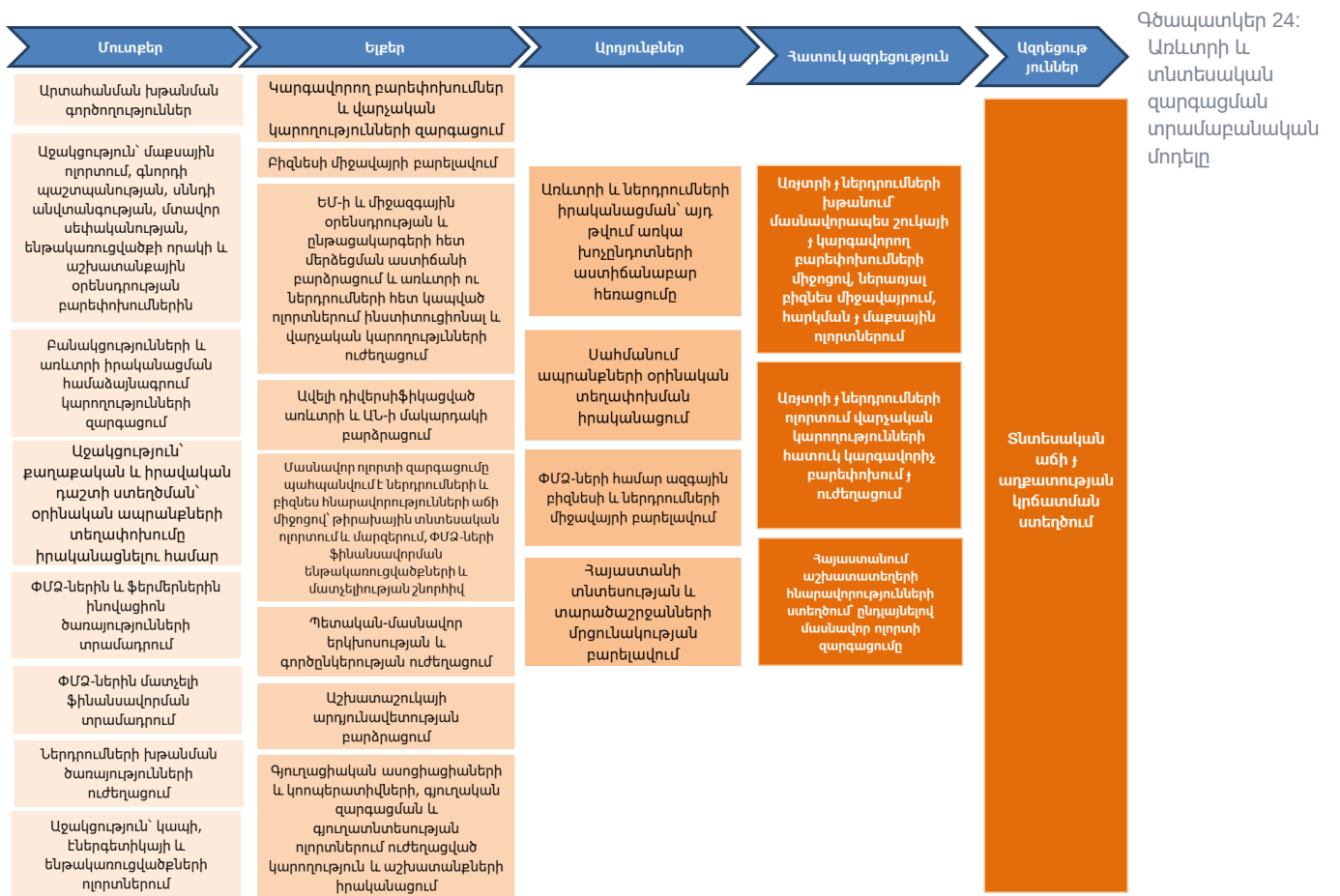
¹³³ Հավելված 9 (Գլուխ III) Բաժին 6, էջ 219

ԵԿ 9.1 Իրավիճակը ընդհանուր դրական միտում ունի 2010 թվականից ի վեր առևտրի և մրցունակության առումով

Հայաստանի տնտեսական զարգացումը խառնվել է: Մինչդեռ ներքին շուկայում նկատվել են մրցունակության բարելավումներ և բիզնեսին նպաստող միջավայրի զգալի բարելավումներ, իսկ արտաքին մրցունակությունը, մասնավոր ՄԲ-ի համեմատ կարծես թե վատթարանում է: Սա հատկապես էական նշանակություն ունի այնպիսի փոքր երկրների համար, ինչպիսին է Հայաստանը, քանի որ տնտեսական զարգացումը կախված է արտահանման ծավալներից՝ ներքին փոքր շուկայի պատճառով: Գյուղատնտեսական արտադրանքը աճել է, սակայն տեղի է ունեցել հիասթափեցնող քայլ՝ տնտեսության մեջ ավելացված արժեքի ներդրումից: Դա տեղի ունեցավ՝ չնայած 2014-ին ՆԸՀ+ շնորհիվ, ՄԲ-ի շուկայում համեմատական առավելություն ունեցող ապրանքների քանակը նվազել է 45%-ով, համապատասխան արտահանումը հիմնականում նախատեսել է ցածր ավելացված արժեք՝ հանքարդյունաբերական ապրանքների համար: Գյուղական վայրերում զարգացումը հետ է մնացել քաղաքային զարգացման համեմատությամբ: ՓՄՁ զարգացման առումով, թե՛ ՓՄՁ-ները, և թե՛ խոշոր ձեռնարկությունները աճ են գրանցել և դրանց ավելացված արժեքն աճել է գնահատման ժամանակահատվածում¹³⁴:

ԵԿ 9.2 2010թ-ից առևտրի և տնտեսական զարգացման առանցքային փոփոխությունները հստակորեն նույնականացվում են և կա լայն կոնսենսուս, թե որոնք են դրանք

Ներդրման ժամանակահատվածում կան բարելավված տնտեսական ցուցանիշների ապացույցներ, որոնք վկայում են 2007-10, 2011-13, 2014-17 ենթաշրջաններում նշված համագործակցության առաջնահերթությունների շրջանակներում իրականացված միջամտությունների ցուցանիշների մեծ մասում թիրախների ձեռքբերումը: Հայաստանը նույնպես լավ հանդես եկավ բիզնեսին նպաստող միջավայրի¹³⁵ առումով:



¹³⁴ Հավելված 9 (Գլուխ III) Բաժին 6. EQ 9. Առևտրի և տնտեսական զարգացում, ենթաբաժին 6.6, էջ 227: ԵԿ 9.1
¹³⁵ Հավելված 9 (Գլուխ III) Բաժին 6: EQ 9: Առևտրի և տնտեսական զարգացում, ենթաբաժին 6.6, էջ 228: ԵԿ 9.2

Չնայած այն հանգամանքին, որ ընդհանուր արտահանումը բարելավվել է, ՀՀ կառավարության ներկայացուցիչների և BSOs-ների միջև կա ընդհանուր համաձայնություն, որ երկիրը հետ է մնում առևտրի զարգացման առումով, մասնավորապես, հաշվի առնելով ԵՄ-ում հայկական ապրանքների վառարարագույն մրցունակությունը: Բացառությամբ մի շարք գյուղատնտեսական արտադրանքների՝ հայաստանյան բիզնեսները, ընդհանուր առմամբ, չեն կարողացել ուտիլիզացնել ԱԸՀ¹³⁶ ողջ ներուժը:

ՀՀ 9.3 ԵՄ-ի միջամտությունների և Հայաստանի տնտեսության իրական կարիքների միջև առկա փոխկապակցվածությունը

Գնահատման ժամանակահատվածում ԵՄ-ի ընդհանուր ռազմավարությունը համապատասխանացվել էր ՀՀ կառավարության ռազմավարության և նպատակների որոշ ոլորտներում առկա տարբերությունների¹³⁷ հետ: Ժամանակահատվածի առաջին կիսամյակում՝ ԵՄ-ն կենտրոնացել էր օրենսդրության համապատասխանեցմանը (որպես նախապատրաստում ԱԳ և ԽՀԱԱԳ), չնայած համապատասխանեցումը չի անդրադարձել տնտեսական աճի և դիվերսիֆիկացման¹³⁸ հարցում Հայաստանի որոշ առաջնային նպատակներին:

2014թ-ից ի վեր, ԵՄ-ի անցումը գյուղատնտեսության և ՓՄՁ-ների ոլորտի ներդրումների, սերտորեն փոխկապակցված էր Հայաստանի տնտեսության կարիքների հետ: Հյաստանի խոշոր ՓՄՁ ոլորտը թերակատարում էր արտահանման հարցում, իսկ գյուղատնտեսության ոլորտը՝ հետզհետե նվազեցնում դրա ավելացված արժեքը: Բիզնեսին նպաստող միջավայրը կարգավորվել է երկու տարածաշրջանային ծրագրերի և Աջակցություն Հայաստանում ՓՄՁ զարգացմանը (ՓՄՁՁԱ) ծրագրի բաղադրիչների միջոցով: Փաստաթղթերի ուսումնասիրությունը և հարցազրույցները հաստատում են ծրագրերի կազման¹³⁹ ոլորտում աջաջնահերթությունների սահմանման մակարդակի դրական խորհրդատվությունը: Ի հակադրություն, մեկ գնահատման արդյունքում պարզվեց, որ ՓՄՁ-ների ծրագրերի համար ծրագրերի և կառավարության ռազմավարության միջև եղել է համագործակցություն, սակայն ոչ ապացույց կոորդինացման¹⁴⁰ վերաբերյալ չկա:

Ծրագրի մակարդակում, շահառուները հիմնականում արդյունավետորեն ներգրավված էին միջամտությունների պորտֆելի մեջ: Թիրախ շահառուները, ինքնուրույն են ներգրավվել միջամտությունների մեջ: Օրինակները ներառում են տեխնիկական աջակցության ծրագրեր (ՏԱ), ինչպիսիք են ԵՄ-ի խորհրդատվական խումբը, ինչպես նաև դրամաշնորհային սխեմաներ, ինչպիսիք են Պիլոտային տարածաշրջանային զարգացման ծրագիրը (ՊՏՏԾ): Հարցվածներից ոմանք հայտնել են, որ ԵՀԳԱԳԶ-ի վերաբերյալ խորհրդատվությունը բավականաչափ իմաստային չէ, ուշադրությունը սևեռելով հնդկացորենի արտադրության բաղադրիչի¹⁴¹ վրա:

ՀՀ 9.4 ԵՄ-ի աջակցությամբ իրականացվող միջամտությունները նպաստեցին առևտրի և տնտեսական զարգացման համապատասխան և կայուն փոփոխություններին

Սույն բաժինը վերաբերում է ԵՄ ներդրման տրամաբանության մոդելի արդյունքի մակարդակին

Առևտրի և ներդրումների դյուրացումը, այդ թվում՝ աստիճանաբար հեռացնելով առկա խոչընդոտները: Մակրո մակարդակում, ուսումնասիրության ժամանակահատվածում¹⁴² ի հայտ են եկել որոշ ապացույցներ Հայաստանում բարելավված տնտեսական գործունեության մասին: ԵՄ-ն հետևողական քայլեր է ձեռնարկել առևտրի դյուրացմանը և Հայաստանում ընդհանուր բիզնես միջավայրի և ՓՄՁ-ների զարգացմանը աջակցելու ուղղությամբ, սակայն այս առումով ԵՄ-ի ուղղակիորեն ազդեցության ապացույցը սահմանափակ է՝ քաղաքականության բարեփոխումներից մինչև օգուտ և ՓՄՁ-ներում աճի՝ երկար փոխկապակցված շղթայի պատճառով:

¹³⁶ Հավելված 9 (Գլուխ III) Բաժին 6: EQ 9: Առևտուր և տնտեսական զարգացում, ենթաբաժին 6.6, Դատավճիռների չափորոշիչների պատասխան. էջ 228 ՀՀ 9.2

¹³⁷ Այլ մանրամասների համար տես Հավելված 6 (Գլուխ II) ենթահոդված 6.6, էջ 229 ՀՀ 9.3.

¹³⁸ Նույնտեղ

¹³⁹ Նույնտեղ

¹⁴⁰ ԵՄ-ի գնահատումը թեկնածու և Հարևան երկրներում ՓՄՁ-ների մրցակցությանը աջակցելու վերջնական զեկույց 5, 2017թ. հուլիս: Տես Հավելված 9 (Գլուխ II) Բաժին 6, ՀՀ 9.3, ենթակետ 9.3.2, էջ 231

¹⁴¹ Տես Հավելված 9 (Գլուխ II) Բաժին 6, ՀՀ 9.3, ենթակետ 9.3.3, էջ 233

¹⁴² Տես 9 (Հավելված III), Բաժին 6.6 Դատավճիռների չափորոշիչների պատասխան. էջ 227. ՀՀ 9.1

Այլ երկրներ ապրանքների օրինական տեղաշարժի դյուրինացում: Մինչդեռ ընդհանուր արտահանումը բարելավվել է, Կառավարության ներկայացուցիչների և բիզնեսի աջակցման կազմակերպությունների (ԲԱԿ) միջև կա պայմանավորվածություն, որ երկիրը հետ է մնում առևտրի զարգացման առումով, մասնավորապես, ԵՄ-ում¹⁴³ հայկական ապրանքների մրցունակության առումով: Բացառությամբ գյուղատնտեսական որոշ ապրանքների, հայաստանյան բիզնես ոլորտը, ընդհանուր առմամբ, չի կարողացել օգտագործել ԱԸՀ-ի¹⁴⁴ ողջ ներուժը: ԵՄ-ի աջակցությունը ցամաքային սահմանի ենթակառուցվածքների բարելավմանը՝ արագացրել է ապրանքների¹⁴⁵ ֆիզիկական տեղաշարժը:

ՓՄՁ-ների համար ազգային բիզնեսի և ներդրումային միջավայրի բարելավում: Ծրագրային մակարդակում, ՓՄՁ-ների գյուղական /գյուղատնտեսական զարգացման ծրագրերի մեծ մասը սկսվել է վերջերս և չնայած աջաջնթացք և վերջնական զեկույցները ցույց են տալիս ՓՄՁ-ների¹⁴⁶ աճի ներդրումների և զբաղվածության¹⁴⁷ որոշ ապացույցներ, այնուամենայնիվ, զգալի ազդեցության համար կարող են տարիներ պահանջվել: Ծրագրերի ազդեցությունը, որոնք ունեն ՓՄՁ-ներին ուղղակիորեն ենթաֆինանսավորող բաղադրիչներ տարբեր ոլորտներում, ինչպիսիք են ԱՀԴԾ ծրագրերը, զեկույցվել է շատ պարզ է և հասկանալի:

Հայաստանի տնտեսության և տարածաշրջանների մրցունակության բարելավում:

ՓՄՁ-ների զագացման և գյուղատնտեսության առումով, գնահատման ժամանակահատվածում որոշ ապացույցներ կան ՓՄՁ-ների տնտեսական գործունեության և գյուղատնտեսության բարելավման վերաբերյալ, սակայն ԵՄ-ի ուղղակիորեն ներդրման ապացույցն այժմ սահմանափակ¹⁴⁸ է: Չեկուցված Ծրագրերի արդյունքների չափերը համեմատաբար համեստ են՝ համեմատած ոլորտում առկա չափերի հետ: ԵՀԳԳԳԶ-ի միջոցով գյուղատնտեսության մեջ խոշոր ներդրումները ակնկլում են դրական արդյունքներ, որոնք առաջիկա տարիներին ավելի տեսանելի և չափելի կլինեն, եթե ներդրումը շարունակվի:

յԵ 9.5 ԵՄ միջամտությունների նմուշի արդյունքում Առևտրի և տնտեսական զարգացման ոլորտներում ձեռք բերված փոփոխություններ, որոնք շարունակում են մնալ և հավանաբար կմնան առաջիկա տարիներին:

Միջամտությունների ընտրված նմուշի կայունության մասին ապացույցները որոշ կերպով խառնվել են: ԵՄ-ի խորհրդատվական խմբի միջոցով տրամադրված տեխնիկական խորհրդատվությունը, ակնհայտորեն ազդել է բարեփոխումների գործընթացների վրա և վերանայված կանոնակարգերը շարունակում են մնալ: ԵՄ-ի խորհրդատվական խմբի ծրագրի միջոցով տրամադրված խորհուրդները նույնպես ազդել են ՀԸԳՀ-ի նախապատրաստման վրա և դա ակնհայտորեն երկարաժամկետ ազդեցություն կունենա: Ծրագիրը, այնուամենայնիվ, զգալի փոփոխությունների չհասավ քաղաքականության ձևավորման ինստիտուցիոնալ կարողությունների առումով, ուստի չի կարող համարվել ինստիտուցիոնալորեն կայուն¹⁴⁹:

Այլ ծրագրերը ենթարկվում են ռիսկերի, որոնք կարող են բացասաբար ազդել կայունության վրա: Օրինակ՝ Հայաստանում (2014-2017թթ.) ՓՄՁ զարգացումը խոցելի է՝ Հայաստանի ՓՄՁ զարգացման ազգային կենտրոնի (ՓՄՁ ՉԱԿ) դերի ու մանդատի հնարավոր փոփոխությունների պատճառով: Օրգանական գյուղատնտեսության մեջ ուսումնական ինստիտուտներում օգտագործման համար դասընթացի զարգացումը խոցելի է ուսանողների պահանջարկի պակասի պատճառով (Օրգանական գյուղատնտեսության աջակցության նախաձեռնություն (ՕԳԱՆ) 2016-18)¹⁵⁰:

¹⁴³ Այս տեսակետին աջակցում են նաև վիճակագրությունները – տես Հավելված 9.

¹⁴⁴ Տես Հավելված 9 (Գլուխ II) Բաժին 6, ԵՀ 9.2, Էջ 228

¹⁴⁵ Տես Հավելված 9 (Գլուխ II) Բաժին 7: ԵՀ 10 Կապ, Էջ 240-296

¹⁴⁶ Օրինակ՝ ինտեգրված Տավուշի մարզը և Հավասարակշռված տնտեսական զարգացման ծրագիրը զեկույցել է ձեռնարկությունների ավելացված քանակի մասին՝ բարձրացել է մրցունակությունը 90 ձեռնարկություններում և ավելացել 120 աշխատատեղ

¹⁴⁷ Օրինակ՝ «Հայաստանի ներդրումների խթանման և ներդրումային քաղաքականության ինստիտուցիոնալ շրջանակի ամրապնդում» Գործընկեր ծրագիրը (2014-2017թթ., Բիզնես Ֆրանսիա, 810,000 եվրո) զեկույցվել է ավելի քան 500 աշխատատեղ հիմնելու մասին

¹⁴⁸ Տես Հավելված 9 (Գլուխ II) Բաժին 6, ԵՀ 9.4, Էջ 233

¹⁴⁹ ՀՀ-ի համար ԵՄ-ի խորհրդատվական խմբի կողմից Վերջնական գնահատում, Փուլ III, Գնահատման հաշվետվություն, 2014թ.

դեկտեմբեր, FWC COM 2011, Լուս 1 Ուսումնասիրություններ և Տեխնիկական աջակցություն բոլոր ոլորտներում,

Եվրոպական Օգնություն/129783/C/SER/multi especially, Էջ 77-78

¹⁵⁰ Տես Հավելված 9 (Գլուխ III) Բաժին 6, Ենթաբաժին 6.6, ԵՀ 9.5, Էջ 235.

ՅԸ 9.6 Ընտրված նմուշային միջամտությունները ոլորտային փոփոխություն են կատարել դրանց արժեքի համեմատ և տրամադրել այն ժամանակին

Նմուշառված տնտեսական զարգացման ծրագրի պորտֆելի մեջ, բոլորը, բացի մեկից, տրամադրվել են ժամանակին կամ մի փոքր ուշացումով, ինչպես ծրագրի ժամանակացույցերի, այնպես էլ բյուջեի շրջանակներում: Ընդհանուր առմամբ, նմուշային ծրագրերի վերաբերյալ վերջին զեկույցներից, ռեսուրսներն արդյունավետ օգտագործվել են և տրամադրվել՝ արդյունքի հասնելու համար, չնայած ընտրված ծրագրերից շատերը դեռ շարունակվում են, կամ նոր են սկսվել և դրանց վերաբերյալ վճիռ չի կայացվել: Նաև գյուղական զարգացումը և ընդհանուր առմամբ գյուղատնտեսական դիվերսիֆիկացումը/զարգացումը արդյունավետորեն տրամադրվել են ԵՅԳԳԶ -ով, օրինակ՝ 2016թ-ի ՈԲԱ գնահատման մեջ ձեռք բերել 90%:

Նմուշի բոլոր դեպքերում, շահառուները ստացել են կարողությունների զարգացմանն ուղղված գործողություններ՝ առանց արձանագրելու մոնթորինգի կամ թրեյնինգների ստացման խնդիրների մասին: Այնուհետև շահառուներն իրականացրեցին գործողությունները և նույնպես խնդիրներ չարձանագրվեցին, ինչը խոսում է այն մասին, որ նրանք ունեն համապատասխան և բավականաչափ կարողություններ:

ՀՀ տնտեսական զարգացման ծրագրերում օգտագործվել են օգնության պայմանների մի ամբողջ շարք՝ ներառյալ ներդրումային համաձայնագրերը, ՈԲԱ-ները, Գործընկերային, դրամաշնորհների և ավանդական տեխնիկական աջակցությունը: Այս բոլոր արդյունավետորեն իրականացվում էին, սակայն գործարքների ծախսերի նվազեցման օգնության վերաբերյալ ապացույցներ չկան, բացառությամբ չնչին հիշատակումների:

ՅԸ 9.7 Ընտրված նմուշային ծրագրերը ոլորտային փոփոխություն են կատարել համաձայնեցված ծրագրերի համաձայն:

Արդյունքները տրամադրվել են ժամանակին՝ ծրագրի շրջանակներում արդյունքների համեմատման համաձայն: Դեպքերի ճշող մեծամասնությամբ, նմուշառված միջամտությունների բոլոր արդյունքները տրամադրվել են ժամանակին կամ մի փոքր ուշացումով, բացառությամբ ԵՅԳԳԶ –ի, որը ՖԱ-ի համար չի պահանջում ծախսի ավելացում:

Եզրակացություններ

Առևտրի և տնտեսական զարգացման գործում ԵՄ-ի աջակցությունը շատ հարցերում համապատասխանում էր: 2015թ-ի ռազմավարական տեղաշարժը, գյուղատնտեսության մեջ կտրուկ աճող ներդրումները և ՓՄՁ-ի զարգացումը, բնամապատասխանում էր կարիքների և հավանաբար՝ ԵՄ-ի տեսանկյունից ամբողջ Հայաստանում ուժեղացնելու համար: Ռեսուրսները բաշխվել են արդյունավետ և կիրառված եղանակները համապատասխանել են: Դժվար է հետևել ԵՄ-ի կողմից առևտրի և կարգավորող բարեփոխումների աջակցության ուղղակիորեն ներդրմանը, հիմնականում այդ օգնության ձևի պատճառով: Առաջիկա տարիներին ավելի ակնհայտ կլինեն ՓՄՁ-ներում և գյուղատնտեսության մեջ ներդրումների արդյունքները: Ծրագրի մակարդակի շատ միջամտություններ կախված են ինստիտուցիոնալ կայունությունից՝ երկարաժամկետ ազդեցության համար. այս առումով առավել հաջողված ծրագրերը կարողացան ժամանակ ներդնել նախագծման և մեկնարկի փուլերում շահագրգիռ կողմերի հետ ուշադիր խորհրդատվության մեջ:

4.10. EQ 10 Կապ

Ինչ չափով և ինչպես ԵՄ աջակցությունը Հայաստանին նպաստեց ենթակառուցվածքների, Էներգետիկայի և շրջակա միջավայրի բարելավմանը

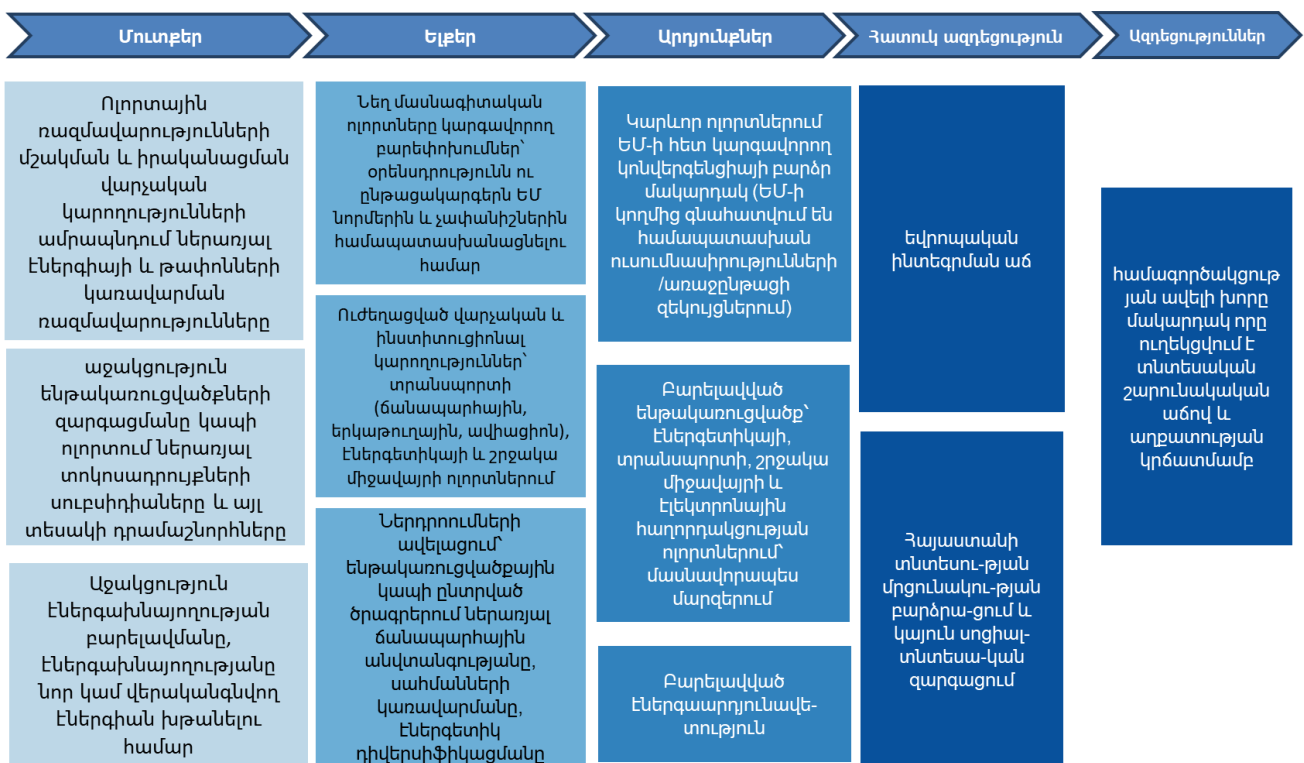
Կապը եղել է Հայաստանի զարգացման վրա ազդող հիմնական գործոնը: Այս առումով, ենթակառուցվածքների բացերը և ակտիվների հնաժողովում մարտահրավերներ են նետել՝ երկրում կայուն զարգացման և աղքատության վերացման համար: Նվազագույնի հասցնելով անբարենպաստ աշխարհագրական դիրքի բացասական ազդեցությունը և հետևաբար տրանսպորտային բարձր ծախսերը (փակուղու մեջ լինելով, չորս սահմաններից երկուսը փակ են առևտրի համար և երկիրը հեռու է իր

հիմնական միջազգային շուկաներից), արտաքին առևտրի առավելագույն հնարավոր ազատականացումը և խոչընդոտների վերացումը (ներառյալ տեխնիկական) Հայաստանի համար հանդիսանում են մեծ նշանակություն ունեցող հարցեր՝ որպես փոքր և բաց տնտեսություն: Այս ամենի հետ մեկտեղ, կապի ոլորտում առկա բացերի լուծումը՝ կարևոր դեր է խաղում երկրի զարգացման համար:

ԵՄ-ն, ԵՀԳԳ-ի և ԵՀԳ-ի միջոցով, կապի ոլորտում համապատասխան դերակատար է: Հաշվի առնելով ԵՆԲ-ի ներդրումները՝ ԵՄ-ի ինստիտուտները 2010-2017¹⁵¹ թվականների ժամանակահատվածում իրենց ներդրումներ են ունեցել Տրանսպորտի ֆինանսավորման ռեսուրսների մոտ 30%, իսկ Էներգետիկայի՝ 20%: Հիմնական TEN-T-ի ցանցի ընդլայնմամբ, **Արևելյան գործընկերության տարածաշրջանի համար նախատեսված տրանսպորտային ներդրումների պլանը** և գործընկերության ներդրումային Նոր պլատֆորմի/արտաքին ներդրումների պլանի ընդլայնմամբ՝ ԵՄ-ի դերակատարության առումով կան Նույնիսկ ավելի մեծ ակնկալիքներ: Այլ նշանակալի դոնորներ/IFLs-ներն՝ Էին Համաշխարհային բանկը (առաջատարը շրջակա միջավայրի և Էներգետիկայի ոլորտներում) և Ասիական զարգացման բանկը (առաջատարը ջրի և տրանսպորտի ոլորտներում): Եմ-ում գործող վարկատուներից ՀԲ-ը ամենաակտիվն էր կապի ոլորտում վարկեր տրամադրելու հարցում: Ոլորտը բուքագրվում էր նաև մասնավոր ոլորտի ներդրումների բարձր մակարդակներով և պետական աջակցության հիմնադրամներից, որոնք չեն համարվում պաշտոնական զարգացման օժանդակություն (ՉՊՕ):

Ոլորտի համար տրամաբանական մոդելը ներկայացված է ստորև:

Գծապատկեր 25: Ենթակառուցվածքների, Էներգետիկայի և շրջակա միջավայրի պահպանման աջակցության ԵՄ տրամաբանական մոդելը



Դատավճռի չափորոշիչների գնահատում

ՅԸ 10.1 Ընդհանուր (այսինքն՝ ոչ միայն ԵՄ) ներդրումները 2010 թվականից ի վեր իրականացվել են ենթակառուցվածքների, Էներգետիկայի և շրջակա միջավայրի իրական բարելավման համար

Էներգետիկա

Անկախացումից հետո, Հայաստանի Էներգետիկ ոլորտը խորապես տուժեց և հրատապ վերակազմակերպման և կարգավորման կարիք ուներ: Հետևաբար, Էներգետիկ ոլորտը անցել է ինտենսիվ

¹⁵¹ OECD տվյալների բազա, համաձայն ՉԱԿ ծածկագրի և հեղինակների հաշվարկների՝ ԵՄ-ի ինստիտուտների կողմից ներդրումներ ՉԱԿ ոլորտներում՝ Տեղափոխման և պահեստամուրման (210) և Էներգետիկայի (230, 231, 232, 233, 234, 235, 236)

բարեփոխումների մի ժամանակահատված, երբ քաղաքականության, իրավական կարգավորման և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների համադրությունը նպաստեց ոլորտի կայունացմանը: Բարեփոխումների շարժը եղել է Էներգետիկայի անվտանգության ուժեղացումը՝ Էներգետիկայի աղբյուրների դիվերսիֆիկացման միջոցով, ներառյալ վերականգնվող Էներգիան, միջուկային Էներգիայի զարգացումը, Էներգիայի արդյունավետության բարձրացումը և տարածաշրջանային ինտեգրումը: ԷլեկտրաԷներգիայի ոլորտը զգալի արդյունքների հասավ բարեփոխումների և վերակառուցման միջոցով: Էներգետիկայի և ենթակառուցվածքների ոլորտի բարեփոխումները նպաստեցին 2000-ականներին Հայաստանի տնտեսական աճին՝ ուղղակիորեն ներդրումների միջոցով, իսկ անուղղակիորեն՝ ԷլեկտրաԷներգիայի մատակարարման հուսալիության բարձրացման և խոշոր քվադաֆիսկալ պակասի վերացման միջոցով:

Այնուամենայնիվ, Էներգետիկ դիվերսիֆիկացման առումով, վերականգնվող Էներգետիկայի մասնաբաժինը տատանվել է և Էապես չի բարելավվել և երկրի վերականգնվող Էներգիայի ներուժը դեռևս լիարժեք չի օգտագործվում:

Ինչ վերաբերում է միջուկային Էներգետիկային, թեև միջուկային ռեսուրսներից ԷլեկտրաԷներգիայի արտադրությունը, այնուամենայնիվ, կրճատվել է, սակայն Մեծամորի Ատոմային Էլեկտրակայանի (ՄԱԷԿ) վաղ փակումը և շահագործումից հանելը տեղի չի ունեցել: Դրա համար կարևոր հիմք է հանդիսացել ԱԷԿ-ի համար փոխարինող կարողությունների պակասը, որը շարունակում է լուրջ մարտահրավերներ նետել Էներգետիկ անվտանգության և կայունության տեսանկյունից: Ձեռքբերումներն իրականացվել են Էներգահնայողության առումով: Էներգետիկ ինտենսիվությունը կրճատվել է՝ արդյունաբերական ոլորտից դեպի սպասարկման ոլորտ տեղափոխվելու, ինչպես նաև ԷլեկտրաԷներգիայի բաշխման ցանցում կորուստների կրճատման արդյունքում:

Փոխադրում

Թեև ճանապարհները տրանսպորտի առաջնային հարցն են և Հայաստանում առկա է համեմատաբար ընդլայնված ճանապարհային ցանց, այնուամենայնիվ, ՀՀ կառավարության կողմից ճանապարհների վերականգնման և բնականոն պահպանման ոլորտում ներդրումները անբավարար են եղել: Չնայած ճանապարհի որակը դանդաղորեն բարելավվել է , այնուամենայնիվ, ցանցի մոտ 40% գտնվում է անմխիթար վիճակում: Ավելին, Հայաստանի գյուղական բնակչության մոտավորապես մեկ երրորդը չունի մուտք՝ բոլոր եղանակային ճանապարհների համար: Գնալու ճանապարհային անվտանգության տեսանկյունից, իրականացման ոլորտում փոքր առաջընթաց է արձանագրվել և անհրաժեշտ են ավելացված միջոցներ ձեռնարկել այս խնդրի լուծման համար:

ԵՄ-ի աջակցությամբ Հայաստանին հաջողվեց բարելավել ճանապարհների որակը և քանակը, ինչպես նաև բարձրացնել սահմանների հատման ընթացակարգերի արդյունավետությունը՝ վարչական, տեխնիկական և այլ խոչընդոտները նվազեցնելու միջոցով:

Երկաթուղային ցանցը՝ երկաթուղու շահագործման հետ մեկտեղ, վերջին տասնամյակում շարունակեց կրճատվել: Այնուամենայնիվ, չնայած երկրում երկաթուղային ցանցի խտության նվազեցմանը, նախորդ տասնամյակում բարելավվել է ընդհանուր երկաթուղային ենթակառուցվածքի որակը, ներառյալ Երևանի մետրոն: Միջազգային առևտրային ուղիներին միանալու համար, անհրաժեշտ է երկաթուղու ընդլայնում և նորացում: ՀՀ կառավարությունը նախաձեռնել է կարևոր ծրագրեր՝ երկաթուղային ցանցը ընդլայնելու և բացել Հայաստանը միջազգային առևտրի և ավելացված առևտրի այնպիսի երկրների հետ, ինչպիսիք են Պարսից ծոցի երկրները: Այնուամենայնիվ, ՀՀ կառավարության կողմից առաջնահերթություններից մեկը համարվող այս ծրագրերի իրականացումը դեռևս ֆինանսավորում է պահանջում:

Ավիացիոն ոլորտի զարգացումը բավականին խնդրահարույց է եղել: Վերջին 25 տարիների ընթացքում Հայաստանը ունեցել է 14 փակվող ավիաընկերություն: 2013թ-ից երկիրը ձեռնամուխ եղավ ոլորտի ազատականացմանը՝ բաց երկնքի քաղաքականության ընդունման միջոցով: Չնայած կան ազատականացման հետ կապված խնդիրներ, ինչպիսիք են մրցութային գործընթացները, որոնք հանգեցրել են մրցակցության սահմանափակմանը, այնուամենայնիվ, նոր քաղաքականությունը նպաստել է ավիափոխադրումների արժեքների նվազեցմանը և 73% բարձրացրել ուղևորափոխադրումների աճը: 2017թ-ի նոյեմբերին նախաստորագրվեց ԵՄ-Հայաստան ավիացիոն գոտու մասին համաձայնագիրը, որը նախատեսում է հետագայում բարելավել շուկայի հասանելիությունը և ապահովել ավելի լավ կապ՝ ինչը

կհանգեցնի ավելի շատ ընտրության, ավելի լավ ծառայությունների և ցածր արժեքների բոլոր ուղևորների համար:

Շրջակա միջավայր և ջրային ռեսուրսներ

Հայաստանը զարգացրեց իր բնապահպանական քաղաքականությունն և օրենսդրությունը՝ միջազգային բնապահպանական գործիքների և եվրոպական տարածաշրջանային գործընթացների շրջանակներում: Հայաստանը նաև առաջատար էր բնապահպանական քաղաքականության հորիզոնական գործիքների և ընթացակարգերի մշակման ոլորտում: Ընդհանուր առմամբ, չնայած բնապահպանական օրենքների և կանոնակարգերի բարելավմանը, դեռևս զգալի ուժեղացման անհրաժեշտություն կա, ինչպես կարգավորող կոդների, այնպես էլ իրականացման կարողությունների առումով: Չնայած Հայաստանը վավերացրեց տարբեր բնապահպանական միջազգային կոնվենցիաներ, այնուամենայնիվ, դրանք հաճախ ձախողում էին իրականացման մեջ: Հայաստանում էշխանությունները դանդաղ են ընդունել անհրաժեշտ օրենքներն ու ակտերը, ինչպես նաև փոխել պրակտիկան՝ բնապահպանական որոշումների կայացման մեջ միջազգայնորեն ընդունված պրակտիկային համապատասխանելու համար:

Ջրային ռեսուրսների կառավարման առումով, Հայաստանը զգալի քայլեր է կատարել օրենսդրության ընդունման և ջրային ռեսուրսների կառավարման առաջնադաս միջոցառումներ հիմնելու ողջությամբ: Խմելու ջրի հասանելիությունը բարելավվել է, մինչդեռ առաջընթացն կեղտաջրերի բարելավման կառավարման դեպքում ավելի քիչ նկատելի է եղել: Երկրի բնակչության միայն երկու երրորդը (հիմնականում քաղաքային) միացված է կոյուղաջրերի հավաքման համակարգերին: Լրացուցիչ աջակցություն է անհրաժեշտ՝ խմելու ջրի մատակարարման համակարգը ընդլայնելու և արդիականացնելու համար:

Սանիտարական ծառայություններն անբավարար են: Գյուղական բնակավայրերում բնակչության ավելի քան կեսը օգտագործում է չբարելավված օբյեկտներ՝ պատճառելով ուղղակիորեն վնաս շրջակա միջավայրին և վտանգում բնակիչների առողջությունը: Չնայած սանիտարական ծառայությունները հասանելի են բնակչության ավելի քան 90%-ին, այնուամենայնիվ, ցանցի վատթար վիճակը առողջության համար վտանգ է ներկայացնում:

Արտանետումների առումով, գնահատման ժամանակահատվածում արտանետումների մակարդակն աճել է: 2000-ից 2014 թվականներին CO₂-ի արտանետումները Հայաստանում աճել են 37%: Անտառահատումները շարունակվել են նաև այն ժամանակ, երբ գնահատման ժամանակահատվածում Հայաստանի անտառածածկ տարածքը նկրճատվել էր: Թափոնների կառավարման առումով, իրականացվել են տարբեր ծրագրեր՝ որոնք նպաստել են կոշտ թափոնների հավաքման և վերամշակման որակի: Այնուամենայնիվ, քաղաքային կոշտ թափոնների հավաքումը և փոխադրումը հանրային մասնավոր ընկերության միջոցով, դեռ պետք է ընդլայնվի՝ կենտրոնանալով Հայաստանում կենցաղային կամ շինարարական/քանդման թափոնների տեսակավորման և վերականգնման վրա: (լրացուցիչ մանրամասների համար տես Հավելված 9՝ Կապի ոլորտի վերլուծություն):

ՅՈՒՆԵՍԿՕ-ի 10.2 Որքանով է ԵՄ-ի միջամտությունը համապատասխանում Հայաստանի տնտեսության իրական կարիքներին

ՀՀ կառավարությունը առաջնահերթություն է տվել կապի ոլորտի զարգացմանը: Ոլորտը շատ կարևոր է Հայաստանի աշխարհաքաղաքական անբարենպաստ դիրքի բացասական ազդեցությունը նվազագույնի հասցնելու համար՝ Հայաստանի տնտեսությունը տարածաշրջանային ինտեգրման միջոցով գլոբալ տնտեսության մեջ ինտեգրելու և արտաքին առևտրի դյուրացման և տրանսպորտի ծախսերի նվազեցմանն ուղղված քաղաքականության իրականացմանն աջակցելու միջոցով:

Չնայած կապը ներառվել էր Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագրում (ԳՀՀ) 1999թ-ին, գնահատման ժամանակահատվածում ԵՄ-ի համագործակցության ամբողջ ուշադրությունը սևեռված էր այն ոլորտների վրա, որոնք կարևոր դեր են խաղում ժողովրդավարության կայացման և կայուն տնտեսական զարգացման համար, ինչպիսիք են արդարադատությունը, հանրային ֆինանսների ոլորտի բարեփոխումները և տարածաշրջանային զարգացումը: Սա արտացոլվեց նաև 2007-2013 թվականների Երկրի ռազմավարության փաստաթղթի և 2007-ից 2010 թվականների ժամանակահատվածում բազմամյա ցուցիչ ծրագրերի հիմնական առաջնահերթ ոլորտներում, որոնք ուղղված էին նաև ժողովրդավարական զարգացման և լավ կառավարմանը, կարգավորող բարեփոխումներին և վարչական կարողությունների

ստեղծմանը, աղքատության կրճատման և տնտեսական աճի աջակցմանը: Հետևաբար ԵՄ համագործակցությունը ավելի քիչ էր նպատակաուղղված կապի ոլորտում խոշոր ենթակառուցվածքային մարտահրավերները լուծելու համար, որոնք ստացել են համագործակցության բյուջեի շուրջ 20 տոկոսը, մինչդեռ այս ոլորտում ներդրումների անհրաժեշտությունը շատ մեծ է: Կապի ոլորտում ԵՄ-ի համագործակցության համապատասխանումը՝ միջամտության ռազմավարությանը և նպատակներին, նախագծմանը և իրականացմանը, այնուամենայնիվ հասանելի են:

ՅԸ. 10.3 ԵՄ-ի աջակցությամբ իրականացվող միջամտությունները նպաստեցին Էներգետիկ, բնապահպանական և տրանսպորտային ենթակառուցվածքների համապատասխան և կայուն փոփոխություններին

Կապի ոլորտի ԵՄ համագործակցության արդյունավետությունը շոշափելի բարելավումների ուղղությամբ եղել է բավարար: Ոլորտային կարևորագույն թիրախները սահմանված են 2007-2010 և 2011-2013 թվականների ԵՀԳԳ ԱԻԾ-ում: Դեռևս ԱԳ երկրների միջև, ԵՄ-ի համար Հայաստանը մտնում է Էներգետիկ ոլորտում ամենահեռավոր առևտրային գործընկերը, իսկ Էներգետիկ ենթակառուցվածքները Հայաստանում դեռևս ունեն զգալի ներդրումների կարիք: ԵՄ-ի ներդրումը Էներգետիկ ենթակառուցվածքների կատարելագործման և տարածաշրջանային Էներգետիկ ինտեգրման գոր-ընթացում, քիչ արդյունավետ էր՝ նախատեսված ազդեցության առաջացման համար: Ավելին, ԱԷԿ-ի վաղաժամկետ փակման ուղղությամբ համագործակցությունը չի իրականացվել՝ նախատեսվածի համաձայն: Հայաստանը չկարողացավ զարգացնել այլընտրանքներ՝ լինի դա գազի, կամ վերականգնվող Էներգիայի աղբյուրների տեսքով, որոնք կարող են արդարացնել ՄԱԷԿ-ի փակումը՝ Էներգետիկ անվտանգության առումով: Հայաստանը Նույնպես թույլ ինտեգրում ունի ԵՄ-ի ընդհանուր տրանսպորտային միջանցքների հետ: Էներգետիկ ոլորտի նման, կապի ոլորտում ԵՄ-ի հետ կապերը սահմանափակ են և ամենացածրն են ԱԳ երկրների շարքում: Ինչ վերաբերում է բնապահպանությանը, ԵՄ-ն ճամանաչվում է, որպես շրջակա միջավայրի պաշտպանության նախաձեռնությունների հիմնական հաղթողը և այդուհանդերձ, այդ ժամանակահատվածում փաստացի ներդրումները շատ բավարար են եղել:

ՅԸ. 10.4 Նմուշների ծրագրերի արժեքը համապատասխանում է արդյունաբերության նորմերին և ծրագրերին, որոնք տրամադրվել են ժամանակին և բյուջեին պատշաճ

ԵՄ-ի կողմից մատչելի ներդրումային դրամաշնորհների ուղղակիորեն իրականացումը՝ հանգեցրեց ավելի ամուր ծրագրերի, որոնք Նույնպես վերաբերում էին տեխնիկական կարողությունների բացերին: Չնայած դրան, նմուշային ծրագրերի մեջ եղել են երկար ուշացման դեպքեր, որոնք անսպասելի չեն՝ հաշվի առնելով այս ոլորտում ծրագրերի չափերն ու բարդությունը: Որոշ դեպքերում ծրագրի իրականացումը անհաջողություններ է գրանցել, ինչը հետաձգել է ծրագրի կարևորագույն ձեռքբերումը: Իրականացման ուշացումները հաճախ տեղի են ունեցել ծրագրի նախագծման և մոնիթորինգի որակի, շահառուների մասնագիտական կարողությունների, վարչական խնդիրների և քաղաքական կայունության պատճառով: Իրականացման կազմակերպումները միշտ չէ, որ հաշվի են առել գործընկերների կարողությունները և ծրագրի նախագծումը միշտ չէ, որ լիովին աջակցվել է շահառու կազմակերպությունների կողմից: Խառնուրդը կարևոր դեր է խաղացել օգնության տրամադրման և այլ դոնորների հետ համագործակցության՝ միջոցների ներգրավման համար: Խառնուրդային պորտֆելի բոլոր ծրագրերը հետևեցին համաֆինանսավորման սկզբունքին՝ ՄՖՀ-ի գլխավորությամբ, ինչը բերեց համակարգման ենթադրելի առավելություններ և գործարքների ծախսերի իջեցման:

ՅԸ. 10.5 Նմուշային ծրագրերն ավարտվել են և նախատեսված նպատակների համաձայն տրամադրվել են արդյունքներ

Նմուշային ծրագրերը մասնակիորեն տրամադրեցին արդյունքները՝ համաձայն նախատեսված նպատակների: Հայաստանը ողնդունեց Նոր Էներգետիկ ռազմավարության փաստաթուղթ և գործողությունների պլան: Հայաստանի մասնակցությունը INOGATE ծրագրին և դիտորդի կարգավիճակը Էներգետիկ ոլորտի համար արդյունավետ միջոց էր ԵՄ-ի օրենսդրությանը ադապտացվելու համար: Ներկայումս, Հայաստանն ունի տարածաշրջանի ամենաառաջատար օրենսդրական դաշտերից մեկը և ոլորտի օրենսդրության մեջ բարելավեց Էներգաարդյունավետության ստանդարտները: Հայաստանը նաև առաջընթաց է ունեցել սահմանի ինտեգրված կառավարման ուղղությամբ՝ սահմանային անցման կետերում ընթացակարգերի ներդաշնակեցման միջոցով: Մետրոպոլիտենի վերակառուցման աշխատանքները հաջողությամբ ավարտվել են և գործում են նախատեսվածի պես, ինչը

պայմանավորվածության միջոցով հանգեցրեց սակագնի և աշխատուժի արտադրողականության բարձրացման:

Գնահատման ժամանակահատվածի ավարտին, ԵՄ-ի կողմից համաֆինանսավորվող Կովկասյան էլեկտրահաղորդման ցանցը դեռ չէր մտել իրականացման փուլ: 2019թ-ի հուլիսին ՀՀ կառավարությունը պաշտոնապես հայտարարել է ծրագրի իրագործման մեկնարկի մասին: Մինչև 2016թ-ը Մեծամորի ատոմային էլեկտրակայանի փակելու նպատակը չի իրագործվել: Այնուամենայնիվ, ԵՄ-ն նպաստեց կայանի անվտանգության բարձրացմանը և միջուկային կարգավորող լիազորված մարմնի ամրապնդմանը:

Եզրակացություններ

ԵՄ-Հայաստան համագործակցության ներդրման առումով, չափազանց արդյունավետ էր ԵՄ-ի աջակցությունը ոլորտային ռազմավարությունների մշակման և իրականացման համար վարչական կարողությունների ուժեղացումը, ներառյալ Էներգետիկայի և թափոնների /ջրի կառավարման ռազմավարությունները: Արդյունքում, մշակվել են հատուկ ոլորտի կարգավորող բազմաթիվ բարեփոխումներ՝ օրենսդրությունն ու ընթացակարգերը ԵՄ նորմերին և չափանիշներին համապատասխանեցնելու համար՝ կապի ոլորտի բոլոր հատվածներում:

Կապի ոլորտում ԵՄ-ի աջակցությունը, մասնավորապես խառնուրդի միջոցով, նպաստեց տնտեսական գործունեությանը և լուծեց ենթակառուցվածքային մարտահրավերները, ինչը կարող էր պահպանել Հայաստանի պարտքերի կրող կարողությունը: ԵՄ-ն աջակցում է ներդրումների մեծացմանը՝ ընտրված կապի ենթակառուցվածքային ծրագրերում (ներառյալ ճանապարհային անվտանգությունը, սահմանների կառավարումը, Էներգիայի դիվերսիֆիկացումը և արդյունավետությունը և այլն): ԵՄ-ն նպատակ ուներ ընդհանրացնել բարեփոխումները և ներդրումները՝ ՀՀ կառավարության հետ ակտիվորեն համագործակցելով և Հայաստանին տրամադրեց ֆինանսական և տեխնիկական աջակցության մի շարք ծրագրեր՝ ընդհանուր առմամբ համաձայնեցված բոլոր առաջնահերթությունները ներառելու համար:

Տոկոսադրույքների սուբսիդիաների և այլ տեսակի դրամաշնորհների միջոցով ենթակառուցվածքների զարգացման աջակցումը, անխուսափելիորեն սահմանափակ էր՝ հսկայական անհրաժեշտության համեմատ: Հայաստանի կայուն զարգացումը սերտորեն կապված է երկրի բարելավված տարածաշրջանային ինգրացիայի հետ՝ տարածաշրջանային ենթակառուցվածքային համակարգերի միջոցով՝ ինչպես Էներգետիկայի, այնպես էլ տրանսպորտի ոլորտներում: Իր ընթացիկ տեսքով, գնահատման ժամանակահատվածում ծրագրի հոսքը զգացել է Հայաստանի ներդրման կարիքների պակաս: Հետևաբար, բյուջետային սահմանափակումների պատճառով Հայաստանը հետ է մնում տարածաշրջանային ենթակառուցվածքային ծրագրերից և օրինետացման միաջավայրում հետագա մեկուսացման ռիսկի է հանդիպում: Այս առումով, Մեծամորի ատոմաէլեկտրակայանի վաղ փակումը նույնպես չիրականացավ՝ անհրաժեշտ փոխարինող հզորության բացակայության պատճառով, լինի դա հանածո կամ վերականգնվող մեկ այլ բան, ինչը կարող է ապահովել Էներգետիկ անվտանգությունը: Սակայն ԵՄ-ն կարևոր աջակցություն է ցուցաբերել՝ Հայաստանում միջուկային անվտանգության ամրապնդմանը:

Էներգաարդյունավետության և Էներգաինսայդության բարելավման աջակցումը հաջողված էր, և ԵՄ-ն լայնորոն ընդունվում է, որպես Հայաստանի հիմնական գործընկերներից մեկը՝ Էներգաարդյունավետության և շրջակա միջավայրի պաշտպանության ոլորտում: ԵՄ աջակցությունը ուժեղացրեց վարչական և ինստիտուցիոնալ կարողությունները տրանսպորտի (ճանապարհային, երկաթուղային, ավիացիոն), Էներգետիկայի և շրջակա միջավայրի ոլորտներում:

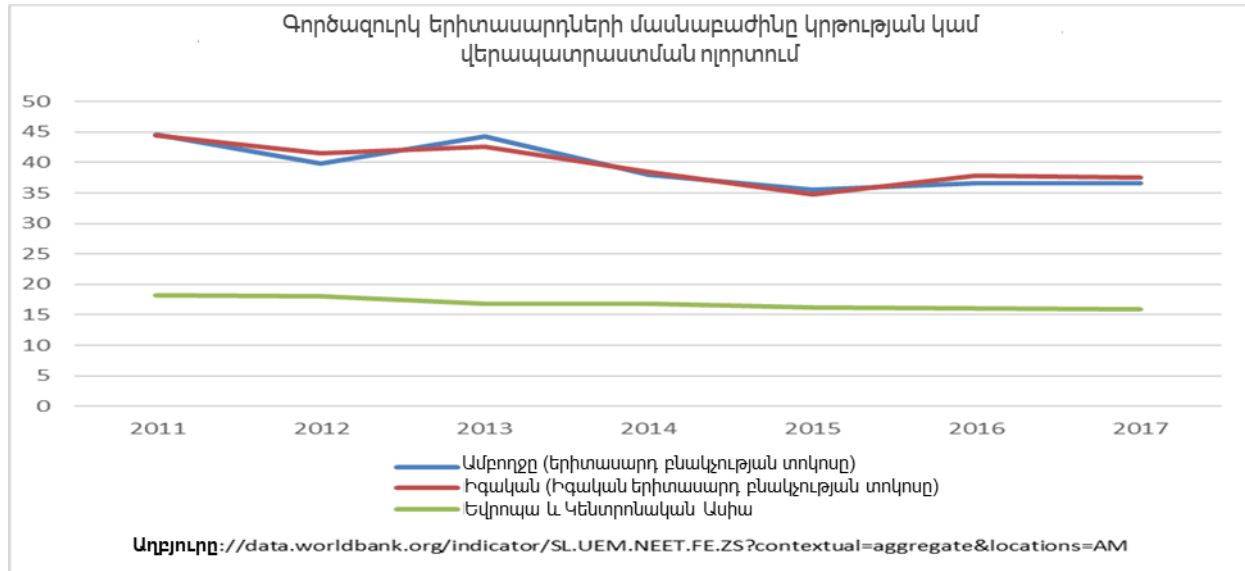
4.11. EQ11 - Մարդկային հարաբերություններ

EQ11 Ի՞նչ չափով և ինչպե՞ս է ԵՄ օժանդակությունը տրամադրվել Հայաստանին՝ կարգավորված միգրացիայի և կրթության ոլորտներում նպատակներին հասնելու համար:

Բովանդակություն

Հայաստանը բախվել է (և շարունակում է բախվել) երիտասարդության գործազրկության բարձր մակարդակի և կրթական համակարգի և աշխատաշուկայի կարիքների միջև մեծ անհամապատասխանության: Սակավաթիվ երիտասարդներ են ցանկանում ստանալ մասնագիտական կրթություն, բայց ամեն դեպքում գործազրկության չափերը շրջանավարտների պարագայում շատ բարձր է: Չնահատման ժամանակաշրջանի սկզբում զբաղվածության ոլորտում առկա էր ակնհայտ գենդերային անհավասարակշռություն¹⁶⁹: Կրթական ծախսերը ցածր էր ԱՄՆ դոլարի կտրվածքով և ավելի լավ՝ համաձայն ՏՀԶԿ միջին մակարդակների ՀՆԱ տոկոսային հարաբերությամբ¹⁷⁰: Այնուամենայնիվ, կրթությունը և գործազրկության նվազեցումը հռչակվել են որպես Կառավարության կարևոր առաջնահերթություններ:

Գծապատկեր 26: Գործազուրկ երիտասարդների մասնաբաժինը կրթության կամ վերապատրաստման ոլորտում



ԵՄ-ն կրթության ամենամեծ օժանդակողն է (21%), որին բավականին մոտ հերթագայում են Ֆրանսիան (19%), Համաշխարհային բանկը (18%) և Գերմանիան (17%)¹⁷¹, դոնորների օժանդակությունների ընդհանուր արժեքը 218 մլն եվրո էր 2010-2017թթ: Առկա էր ուժեղ ոլորտային կենտրոնացում՝ կապված ԵՄ կողմից համարյա բացառապես միջնակարգ մասնագիտական կրթությանը օժանդակելու հետ, մինչ այլ խոշորագույն դոնորները կենտրոնանում էին բարձագույն կրթության կամ ընդհանուր կրթության վրա:

Դոնորական օժանդակությունը զբաղվածության ստեղծման հարցում շատ համեստ էր: Ծախսերի տեսանկյունից, Համաշխարհային բանկն ամենախոշոր դոնորն է, բայց ավելի շատ վարկերի առումով, քան՝ դրամաշնորհների: ԵՄ աջակցության ցածր մակարդակը մասամբ կապված է 'Ավելի լավ որակավորումներ ավելի լավ աշխատանքների համար' առաջատար բյուջետային աջակցության ծրագրի հետ՝ գնահատման շրջանում ունենալով ծախսերի ցածր մակարդակ:

Միգրացիան նույնպես Եական խնդիր է Հայաստանի համար: Ամեն տարի բնակչության գնահատված 2.5%-ը արտագաղթել է՝ հիմնականում կապված հայրենիքում գործազրկության և արտասահմանում աշխատանքային հնարավորությունների հետ: 2015թ. բնակչության շուրջ 30 տոկոսը ապրում էր երկրից դուրս¹⁷², մեծամասնությունը՝ Ռուսաստանում: Դրամական փոխանցումները խոշոր էին (2010թ. ՀՆԱ 18%, 2018թ. իջնելով 12%), բայց 2013/14թթ ռուսական ռուբլու արժեզրկումից սկսած արժեզրկվեցին¹⁷³: Դրամական փոխանցումների հետևանքը և դրական էր, և բացասական. Նրանք ընտանիքներին զերծ էին պահում աղքատությունից, բայց միաժամանակ հանդես էին գալիս որպես ոչ խրախուսող միջոց ռեցիպիենտ ընտանիքների կողմից աշխատանք որոնելու համար:

Հայաստանն ավանդապես միգրացիոն կամ հանգրվանող երկիր չէ, չնայած այն ընդունել է (և քաղաքացիություն է տվել) 22.000 էթնիկ հայերի, ովքեր փախել էին սիրիական քաղաքացիական պատերազմի պատճառով:

Հայաստանում միգրացիոն կառավարման բարեփոխման Եական շարժիչ գործընթաց էր քաղաքացիների համար ԵՄ երկրներ ճանապարհորդելու վիզայի ազատականացման նպատակը: ԵՄ-ն խոշորագույն դոնորն էր միգրացիայի և միգրացիայի կառավարման ֆինանսական աջակցության շրջանակներում: ԵՄ

միգրացիոն խնդիրը միգրացիոն կառավարման և կանոնավոր միգրացիայի ուժեղացումն էր, ներառյալ ԵՄ-ից հայ միգրանտների վերադարձումն աջակցությունը, ովքեր Միությունում չունեն օրինական կարգավիճակ: Այս փոխկապակցված խնդիրները իրենց արտահայտությունն են տել ԵՄ-Հայաստան տեղաշարժի համագործակցությունում (2011), որոնց հետևել են վիզայի մեղմացման և վերադարձումն աջակցության (ստորագրված համապատասխանաբար 2012 թ. և 2013թ.):

ԵՄ-ն աջակցել է երեք խոշոր բյուջետային դոնորական ծրագրերի մասնագիտական կրթության և ուսուցման ոլորտում:

Աղյուսակ 16: Մասնագիտական կրթության և ուսուցման բյուջետային աջակցություն

Մասնագիտական կրթության և ուսուցման բյուջետային աջակցության ծրագրեր 2010 - 2018					
Պայմանագրի տարի	ԱԸԿՏՀ պայմանագիր	ԶՈՐ կոդ	Անուն	Նախատեսված գումար (Եվրո)	Վճարված (Եվրո)
2010	258731	11330	Մասնագիտական կրթության և ուսուցման բարեփոխման (ՄԿՈԼ) և աշխատանքային ռազմավարության զարգացման շարունակություն	13,600,000	13,600,000
2014	337992	11330	ԱԿՈԼ բարեփոխման և աշխատանքային ռազմավարության զարգացման շարունակություն Հայաստան, ԱՀԻՀ 2012	3,750,000	3,750,000
2016	383251	16020	Ավելի լավ որակավորումներ ավելի լավ աշխատանքների համար	13,000,000	-

Ութ կարևոր նախագծեր, որոնք աջակցում են միգրացիային և միգրացիոն կառավարմանը

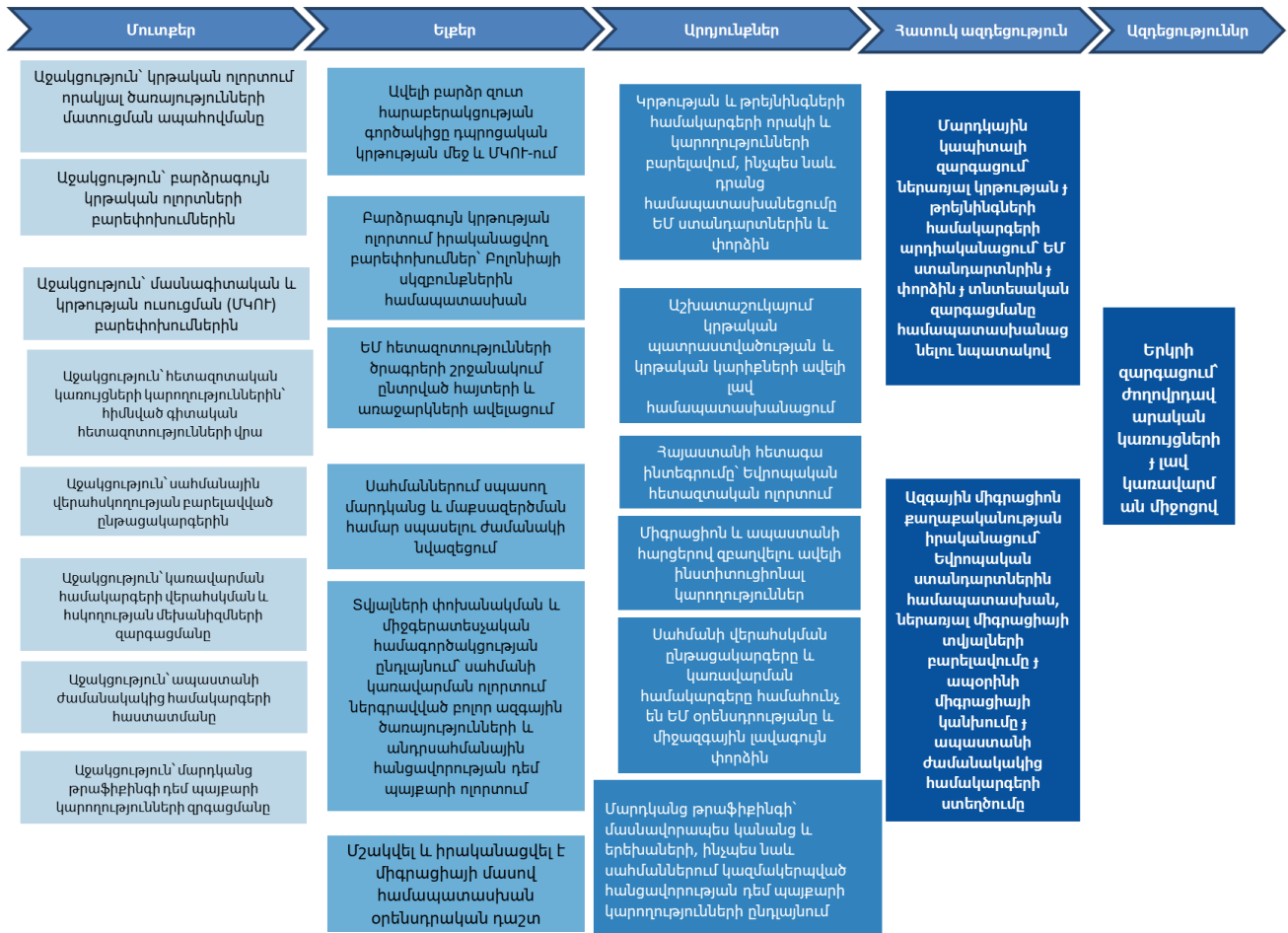
Աղյուսակ 17: Միգրացիոն և միգրացիայի կառավարման ծրագրեր

Պայմանագրի տարի	ԱԸԿՏՀ	Նախագծի անվանումը	Իրականացնող մարմին	Եվրո պլան	Եվրո վճարված
2010	229596	Հայաստանում աշխատանքային միգրացիայի կառուցողական կառավարման հզորացում	Մարդկային զարգացման հասարակական կազմակերպության կենտրոն	1,485,504	1,485,504
2010	248902	Հայաստանում միգրացիոն կառավարման ուժեղացման նպատակով համագործակցության նախագծի նկարագրության մշակում պետական միգրացիոն ծառայությանը աջակցելու նպատակով	Sofreco-Societe Francaise De Realisation D'etudes Et De Conseil Sa	71,810	71,810
2012	297246	Հայաստանում միգրացիոն կառավարման ուժեղացման նպատակով աջակցություն Պետական միգրացիոն ծառայությանը	MIGRATIONSVE RKET (Շվեդիա)	911,111	976,285
2012	282525	Ցիրկուլյար միգրացիայի և Հայաստանում վերաինտեգրման գործընթացի աջակցություն	CLOVEK V TISNI OPS	784,036	683,866

Պայմանագրի տարի	ԱԸԿՏԶ	Նախագծի անվանումը	Իրականացնող մարմին	Եվրո պլան	Եվրո վճարված
2012	309112	Հայաստանի միգրացիոն կառավարման կարողությունների ուժեղացում՝ վերաինտեգրման գործունեությանը վրա հատուկ շեշտադրումով ԵՄ- Հայաստան տեղաշարժային համագործակցության շրջանակներում	Ֆրանսիայի Հանրապետություն	3,000,000	5,432,918
2012	310122	Աշխատանքային միգրացիայի սոցիալական հետևանքների մեղմացում ու տեղական զարգացման մեջ միգրանտների ներգրավվածության մաքսիմալացում	Միացյալ ազգերի կազմակերպության երեխաների հիմնադրամ	882,160	1,676,164
2013	283401	Միգրացիայի սոցիալական և տնտեսական ազդեցության մաքսիմալացում Հայաստանում ավելի լավ ապագայի համար	COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO DEI POPOLI ASSOCIAZIONE	722,387	384,281
2015	352074	Աջակցություն Հայաստանում միգրացիոն և սահմանային կառավարմանը	Միգրացիոն քաղաքականության զարգացման միջազգային կենտրոն	3,997,246	1,156,433

Պատասխան գնահատման չափանիշին

Գծապատկեր 27: Ժողովրդից ժողովուրդ (մարդկային հարաբերությունների) տրամաբանական մոդելը



Ներդրումներ. Աջակցություն բարձրագույն կրթության բարեփոխմանը, կրթության ոլորտում որակյալ ծառայությունների տրամադրմանը և հասանելիությանը, Մասնագիտական կրթության և ուսուցման բարեփոխման աջակցություն, գիտահետազոտական կառուցվածքների կարողությունների ընդլայնում՝ ուշադրության կենտրոնում պահելով առաջադեմ գիտական փորձը վրա կենտրոնացումով, կատարելագործված սահմանային վերահսկողության ընթացակարգերին աջակցություն, կառավարման համակարգերի վերահսկողության և վերահսկողության մեխանիզմների զարգացմանը աջակցություն, ժամանակակից ապաստարանային համակարգերի հիմնադրմանը աջակցություն, մարդկային թրաֆիքինգի դեմ պայքարի զարգացման կարողությանը աջակցություն:

Արդյունքներ. Ներգրավվածության ավելի բարձր մաքուր գործակիցը դպրոցական կրթությունում և ԱԿՈՒ-ում, բարեփոխումներ, որոնք իրականացվել են բարձրագույն կրթության ոլորտում՝ համաձայն Բոլոնիայի գործընթացի սկզբունքների, ԵՄ հետազոտության շրջանակային ծրագրերում ներկայացված դիմումների և ընտրված առաջարկների ավելացած քանակ, անձանց և մաքսագերծման համար սահմանին սպասելաժամանակի կրճատում, տվյալների փոխանակության ավելացում և միջգերատեսչական համագործակցություն բոլոր պետական ծառայությունների միջև, որոնք ներառված են սահմանային կառավարման մեջ և պայքար միջպետական հանցագործությունների դեմ, զարգացած և իրականացված միգրացիայի համապատասխան օրենսդրական շրջանակ:

Հետևանքը. կրթական և ուսուցման համակարգերի կատարելագործված որակ և կարողություններ և նրանց համապատասխանությունը ԵՄ ստանդարտներին և հրահանգներին, կրթական ուսուցման և կրթական կարիքների ավելի մեծ համապատասխանություն աշխատաշուկայում, Հայաստանի հետագա ինտեգրացիան Եվրոպական հետազոտական տարածք, միգրացիայի և ապաստարանային խնդիրների հաղթահարման ավելի ուժեղ կարողություն, սահմանային վերահսկողության ընթացակարգեր և կառավարման համակարգեր՝ համապատասխան ԵՄ ձեռքբերումներին և լավագույն միջազգային հրահանգներին, մարդկային, մասնավորապես կանանց և երեխաների թրաֆիքինգի, և սահմանին կազմակերպված հանցագործության դեմ պայքարելու աճող կարողություն:

Հատուկ ազդեցություն. մարդկային կապիտալի զարգացում, ներառյալ կրթական և ուսուցման համակարգերի կատարելագործում՝ համաձայն ԵՄ ստանդարտներին և հրահանգներին համապատասխանացնելու գործընթացի, և տնտեսական զարգացում, ազգային միգրացիոն քաղաքականության իրականացում՝ համաձայն եվրոպական ստանդարտների, ներառյալ կատարելագործված միգրացիոն տվյալների կառավարում և անօրինական միգրացիայի պաշտպանություն ու ժամանակակից ապաստարանային համակարգերի հիմնում:

Ազդեցություններ. երկրի զարգացում ժողովրդավարական կառուցվածքների և լավ կառավարման միջոցով:

JC 11.1 Այն մակարդակը, որին ԵՄ միջամտությունները (ծրագրված և ձեռքբերված) համապատասխանում են Հայաստանում իրավիճակի արդիական կարիքներին

Առկա էր սերտ համապատասխանություն ԵՄ միջամտությունների և Հայաստանի կարիքների միջև: ԵՄ-ն և ՉԳԳ-ը միակ շահագրգիռ միջազգային դերակատարներն էին, որոնք աջակցում էին մասնագիտական և հանրակրթական պատրաստվածության ոլորտին և տրամադրում էին երկարաժամկետ, ռազմավարական և տրաբանորեն հաջորդական աջակցություն: Եվրոպական կրթական հիմնադրամի (ԵԿՀ)¹⁵² ներգրավվածությունը ԵՄ-ին տվել էր հուսալիություն և տեխնիկական իրավասություն: Այնպիսի գործիքների օրինակներ, ինչպիսիք են որակավորումների ազգային համակարգը (ՈԱՀ) և Նրանց կիրառությունը սահմաններում որակավորումների ճանաչման առնչությամբ, հանդիսանում էին ուժեղ գործոններ, որոնք ԵՄ-ին տալիս էին առավել ազդեցություն, քան նրա կողմից տրամադրված գումարի արժեքը:

Միաժամանակ, Հայաստանը բախվում էր գործազրկության և միգրացիայի դժվար (և առնչվող) խնդիրների հեռ, որի պատճառով դժվար էր գտնել արդյունավետ լուծումներ: Կրթության և աշխատաշուկայի կարիքների միջև բացը փակելը Եական ոլորտ է, որի համար ԵՄ-ն ունի ակնհայտ առավելություն:

ԵՄ ներգրավվածությունը միգրացիային ամբողջությամբ չէր տեղավորվում Հայաստանում իրավիճակային կարիքների շրջանակներում: ԵՄ և Հայաստանի կարիքները կոմպլեմենտար էին և փոքր-ինչ համատեղելի. Հայաստանը ցանկանում էր ավելի հեշտ հասանելիություն դեպի ԵՄ իր քաղաքացիների համար և Եմիգրացիոն ճգնաժամի լուծում, մինչ ԵՄ-ն ցանկանում էր կատարելագործված վերահսկողություն միգրացիայի ուղղությամբ և վերաընդունման համաձայնագրերի շրջանակներում մարդկանց վերադարձի կատարելագործված կարողություն:

Տեղաշարժի համագործակցության (2011թ.)¹⁵³ ստորագրման ժամանակ, ԵՄ շատ անդամ պետություններ առաջարկեցին իրենց օգնությունը Հայաստանին: Նրանցից շատերը նյութականացած էին, բայց քանի որ նրանք նախաձեռնվել էին երկրից դուրս, ստեղծեցին կոորդինացիոն և համաձայնեցվածության խնդիրներ, որոնք ձգեցին երկրի՝ կապիտալ ներդրումների հոսքի յուրացման կարողությունները և ուղղորդեցին ջանքերի որոշակի դուալիկացիայի:

JC11.2 Այն մակարդակը, որին համապատասխան ԵՄ տիպային նախագծերը ձեռք են բերել ծրագրված նպատակներ

ԵՄ-ն աջակցում էր մասնագիտական և հանրակրթական պատրաստվածությանը, որն ուղղված էր բարձրացնել մասնագիտական կրթության գրավչությունը և բարձրացնել դպրոցից հետո աշխատանք գտնելու գործում այդպիսի կրթության արդյունավետությունը: Մասնագիտական դպրոցների ուսանողների ընդունելությունը կայուն էր ժամանակաշրջանի ընթացքում¹⁵⁴: Միջնակարգ դպրոցի

¹⁵² <https://www.etf.europa.eu/en>

¹⁵³ Եվրոպական Միության և Հայաստանի միջև Տեղաշարժի համագործակցության համատեղ հռչակագիր, Բրյուսել, 6 հոկտեմբերի, 2011թ.

2011 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_armenia_en.pdf

¹⁵⁴ Երիտասարդ բնակչությունը անկում է ապրում, ըստ այդմ եթե բացարձակ թվերը մնում են կայուն, մասնաբաժինը արհեստագործական դպրոցներում կարող է աճ ունենալ

աշակերտների մասնաբաժինը մասնագիտական դպրոցներում աճել է¹⁵⁵, որը ցույց է տալիս, որ մասնագիտական դպրոցները դարձել են ավելի գրավիչ: Շրջանավարտների քանակը կայուն է¹⁵⁶:

Չափաատող, կրթություն կամ ուսուցում չստացող երիտասարդների (ՉԱԿՈՒ) չափաբաժինը ընկել է 8 կետով՝ 2011թ. 44, 6%-ից մինչև 2017թ. 36, 6%-ի: Սա ձեռքբերում է, չնայած մակարդակը դեռևս միջինից բարձր է տարածաշրջանի համար (20 տոկոսից պակաս), ըստ այդմ դեռ երկար ճանապարհ կա անցնելու¹⁵⁷:

Միգրացիայի ոլորտում ԵՄ աջակցության հիմնական օժանդակությունները պատկանում էին օրենսդրական և քաղաքականության համակարգի շրջանակին: ԵՄ-ն և Հայաստանը ստորագրել են վիզային ռեժիմի պարզեցման համաձայնագիր 2012թ. և վերաընդունման համաձայնագիր 2013թ.¹⁵⁸: Ներքին օրենսդրությունը այժմ համապատասխանում է միջազգային պարտականություններին: Կարողությունների զարգացումը աջակցում է Պետական միգրացիոն ծառայության աճող կարողություններին, օրինակ, տրամադրելով ստանդարտ օպերացիոն ընթացակարգեր (ՍՕԸ) և աջակցելով վերլուծական բաժնի հիմնվելուն¹⁵⁹: Մի գրուցակից առաջարկել է, որ ներքին օրենսդրությունը շատ է համապատասխանում միջազգային ստանդարտներին և պահանջներին, և 'միգրացե անգամ չափից շատ':

Ընթացքի մեջ է 100-տեղանոց կենտրոնի կառուցումը ապաստան որոնողների համար: Ապաստարանային պահանջների իրականացման ընթացակարգերը կատարելագործվում են ԵՄ աջակցության արդյունքում¹⁶⁰: Վերադարձող անձանց աջակցությունը վերաընդունման պայմանագրերի շրջանակներում դանդաղ է և սահմանափակ:

Սահման անցնելու ժամանակը Վրաստանի հետ Բագրատաշենի, Բավրայի և Գոգավանի սահմանային կետերում կտրուկ կերպով կրճատվել են ԵՄ աջակցության արդյունքում: Մարդիկ, ովքեր սպասում են Բագրատաշենի անցման կետում, սպասում են միջինում 5 րոպե (2018թ. տվյալներ) 2012թ. 40 րոպե սպասելու փոխարեն, մինչև միևնույն ժամանակամիջոցում կոմերցիոն բեռնատար մեքենաների սպասելաժամանակը կրճատվել է 75 րոպեից մինչև 20 րոպե¹⁶¹:

Զբաղվածության ոլորտում ծրագրված նպատակների ձեռքբերմանը խոչընդոտում է 2017/2018թթ. ակտիվ զբաղվածության միջոցառումների կառավարության բյուջեի կտրուկ կրճատումները:

Օրինակային նախագծերը ցույց են տալիս, որ նրանք հիմնականում հասել են իրենց նպատակին: Որոշ դեպքերում, սպասված քաղաքականությունը և օրենսդրությունը կարգավորված են, բայց հիմնական խնդիրը կայանում է նրանում, որ (պետական) բյուջեները սահմանափակ են արդյունավետ իրականացման համար: Սա կիրառվում է հիմնականում կրթության, զբաղվածության, ինչպես նաև միգրացիայի ոլորտներում, օրինակ վերաընդունման համաձայնագրի շրջանակներում վերադարձող անձանց աջակցության փաստը:

JC 11.3 Այն մակարդակը, որին համապատասխան օրինակային նախագծերը ունեցել են կայուն ինստիտուցիոնալ փոփոխություններ/բարելավում

Չկա ուժեղ փաստարկային հենք գնահատականների և ԱԿՄ հաշվետվությունների տեսքով, որոնք կարող են ցուցադրել կայունության գնահատական: Ցուցումները հարցազրույցներից առաջարկում են, որ քաղաքականությունը և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումները մնացել են իրենց տեղում: Կառավարությունում կառուցված միգրացիոն կառավարման կարողությունն առկա է և կշարունակի աճել,

¹⁵⁵ ԵԿՀ, Տորին գործընթաց 2016-17 Հայաստան վերլուծական հանրագումար Էջ 4, աճ 15, 1%-ից 2010թ. մինչև 25,7% 2014 թ.: 2014թ. մասնաբաժինը 29,2% էր տղամարդկանց համար և 22,2% կանանց համար:

¹⁵⁶ Մինչ շրջանավարտների քանակը զիջում է ընդունվողների քանակին 4 տարվա ընթացքում, մենք տեսնում ենք շրջանավարտների աճ 2018/2019 տվյալներով, որը հասանելի չէ

¹⁵⁷ Այլընտրանքային բացատրությունն այս շատ բարձր կետի առնչությամբ այն է, որ վիճակագրությունները հաշվարկվել են մարդահամարի հիման վրա, որը միգրացիայի բարձր մակարդակի պատճառով չի արտացոլում երիտասարդների իրական քանակը, չափազանցում է ՉԱԿՈՒ մասնաբաժինը: Գնահատականը չի կարող հաստատել տվյալները: Անկախ հաշվարկի հիմքի, տվյալները ցույց են տալիս անկման ուղղվածություն:

¹⁵⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements_en

¹⁵⁹ ԱԿՄ հաշվետվությունը Հայաստանում միգրացիայի և սահմանային կառավարմանը աջակցության C-352074 պայմանագրի վերաբերյալ: 19/07/2017, Էջ 5:

¹⁶⁰ Հարցազրույցներ միգրացիոն պաշտոնյաների հետ, մայիս, 2019

¹⁶¹ ՄԱԿ Չարգացման ծրագրի վերջնական հաշվետվություն

միգրացիոն աշխատանքային ծավալը աճում է՝ համապատասխան վերաընդունման համաձայնագրերի շրջանակներում վերադարձողների քանակին: Ծառայությունների որակը և քանակը կախված են Կառավարության հասանելի բյուջետային միջոցներից, որոնք իրենց հերթին կախված են այն բանից, թե արդյոք ծառայությունները ընկալվում են որպես գերակայություններ կառավարության քաղաքականությունը որոշողների համար:

ՅԸ 11.4 *Ընտրված օրինակային միջամտությունները, որոնք ապահովել են ինստիտուցիոնալ փոփոխություն ժամանակին և տնտեսապես նպատակահարմար եղանակով*

Արդյունավետությանը վերաբերող հիմնական խնդիրը այն հարցն էր, որին բախվում էր Կրթության և գիտության նախարարությունը ԱԿՈԼ բյուջետային աջակցության ծրագրերում: Հայտարարվել էր, որ ԵՄ դրամաշնորհները, որոնք փոխանցվել էին Ֆինանսների նախարարությանը, ամբողջովին հասանելի չեն եղել Կրթության նախարարությանը, որպեսզի այն կարողանար իրականացնել համաձայնեցված գործողությունները: Սա հաստատվում էր տարբեր աղբյուրներից կոնտակտային անձերի միջոցով և արդյունքում ստացվում էր, որ ծրագրի իրականացումը դանդաղ էր և նորմայից ցածր: Դպրոցների վերակառուցումը և դպրոցական սարքավորումների տրամադրումը ծրագրի տարրերն էին, որոնք հատկապես խոցելի էին այս խնդրում:

Այլ նախագծերում, ԱԿՄ հաշվետվությունները եզրակացնում են, որ նախագծերը ժամանակին են իրականացվել: Դրամական արժեքը խնդիր է բյուջետային աջակցության և ֆինանսական համաձայնագրերում, ուր չկար մրցակցություն ամբողջական պայմանագրի համար:

Եզրակացություններ

Դիտարկելով ոլորտային հաջողությունները տրամաբանական մոդելի ֆոնին (տես հավելված 3), սույն գնահատմամբ ձեռքբերված և այստեղ ներկայացված փաստերն առաջարկում են ձեռքբերումների շատ դրական մակարդակ ծրագրված արդյունքների և հետևանքների ֆոնին և մեծ աջակցություն՝ հատուկ ազդեցությունների ուղղությամբ:

Դիտարկելով ԵՄ գործողությունները այս ոլորտում՝ կարելի է տեսնել բազմաթիվ ոլորտներ, որտեղից կարելի է դասեր քաղել ապագա ծրագրավորման և կառավարման համար:

Կրթության և աշխատանքի ու միգրացիայի ոլորտներում ԵՄ-ն ունեցել է կառավարությունից փոքր-ինչ տարբերվող առաջնահերթություններ: Սկզբնականում ԵՄ-ն կենտրոնացել էր մասնագիտական և հանրակրթական պատրաստվածության վրա, մինչև կառավարությունը կենտրոնացել էր ընդհանուր միջնակարգ կրթության և բարձրագույն կրթության բարեփոխումների վրա: Միգրացիայի ոլորտում ապահովելով կանոնավոր միգրացիա և վերաընդունում՝ Կառավարությունը ուղղված էր դեպի պարզեցված ճանապարհորդական պայմանավորվածություններ և միգրացիայի մակարդակի կրճատում, մինչև ԵՄ-ի շահերն ուղղված էին կանոնավոր միգրացիայի և վերաընդունման ապահովմանը: Չնայած այս տարբերություններին, առկա էր բավականաչափ ընդհանուր հիմքեր հաստատելու համար, որ շահերի երկու համակարգերն են սպասարկվել են: Վիզայի պարզեցված ռեժիմը կրճատեց Հայաստանի քաղաքացիների ճանապարհորդական ժամանակային և գումարային ծախսերը¹⁶²: ԵՄ տեսանկյունից՝ դեպի Հայաստան վերաընդունումների քանակը աճեց 100 անգամ, 2012թ. 17-ից հասնելով 2018թ. 1,704-ի¹⁶³: Ժամանակի ընթացքում կառավարությունը ևս սկսեց խրախուսել մասնագիտական կրթության կարևորությունը երիտասարդների և տնտեսության համար:

Նախագծերի սկզբնական տատանողականությունը, որը հետևեց Տեղաշարժի համաձայնագրի ստորագրմանը, առաջացրեց Կառավարության մարմինների կողմից նախկին և կապիտալ ներդրումների հոսքերի կարողության խնդիրներ, որոնք կապված էին միգրացիայի կառավարման հետ:

¹⁶² Հինգ տարվա ընթացքում Շենգենյան վիզայի դիմումները Հայաստանի քաղաքացիների կողմից ավելացան 52 տոկոսով՝ 2012թ. 39.000-ից հասնելով 2016թ. 61.000-ի, Եվրոպական հարևանության խորհուրդ, մշտադիտարկման հաշվետվություն, Եվրոմիության և Հայաստանի Հանրապետության միջև Վիզաների տրամադրման պարզեցված ռեժիմի համաձայնագիր (4-րդ մշտադիտարկում), 2018 իրադրություն <http://www.encycouncil.org/wp-content/uploads/2018/07/Analysis-of-the-Facilitation-of-the-Issuance-of-Visas-as-part-of-EU-Armenia-Relations.pdf>

¹⁶³ Միգրացիայի պետական ծառայություն, http://www.smsmta.am/?menu_id=3

Տեղաշարժի համագործակցության ստորագրման ժամանակ իդենտիֆիկացված նախագծերը դիտարկվում էին որպես հայկական հաստատությունների պարտականության ոլորտ: Պայմաններին, հաստատություններին և մարտահրավերներին ծանոթ ներսի մարդկանց կողմից նախագծված ծրագրերը ապահովեցին ավելի կայուն ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ, քան նրանք, որոնք նախաձեռնվել էին երկրից դուրս և/կամ այն մարդկանց կողմից, ովքեր ծանոթ չէին իրավիճակին¹⁶⁴: Կայունությունը արմատավորվում է կազմակերպություններում, երբ հաստատությունները հենց սկզբից նախաձեռնում են կամ ներառվել են հիմնադրույթի և նախագծման մեջ, հետագա փոփոխությունները՝ նրանցն են՝ և կայունությունն ավելի է ապահովվում:

Առկա է սահմանափակ տեղեկատվություն ներկա արդյունքների և ԵՄ դրամաշնորհներից օժանդակության ցուցադրման փաստարկների առնչությամբ: Գնահատականներն կենտրոնացած են ներդրումների և արդյունքների վրա և քիչ են ուշադրություն դարձնում նախագծային տրամաբանության խելամտության գնահատմանը, առավել քիչ են ուշադրություն դարձնում թիրախային բնակչության վրա ազդեցության մշտադիտարկման վրա:

Ոլորտային բյուջետային աջակցության ծրագրերը արդյունավետ միջոց են երկխոսության միջոցով դրական ազդեցության քաղաքականության համար: Առկա է ռիսկ, որ երկխոսությունն հավասարակշռված չէ մի քանի գործոնների պատճառով. կողմերից յուրաքանչյուրի տեխնիկական գիտելիքների անհավասար մակարդակը (օրինակ՝ ԱԿՈԼ և պետական որակավորումների համակարգերի պարագայում), արտաքին գործընկերների կողմից կոնտեքստի վերաբերյալ մանրամասն իմացության պակասը և ֆինանսական օգնության կողմից ստեղծված խրախուսման միջոցների ազդեցությունը: Սա կարող է ստեղծել գաղափարների տեսանելի համաձայնեցվածություն, բայց որոնք ուսումնասիրության արդյունքում պատշաճ չլինեն կոնտեքստի համար և պահանջեն առավել մանրամասն և տեղայնացված մոտեցում: Առավել ժամանակ և փորձի փոխանակություն է անհրաժեշտ, որպեսզի հաստատվի, որ երկու կողմերն ել ամբողջությամբ հասկանում են իրար:

Ոլորտային բյուջետային աջակցության ծրագրերի մշտադիտարկումը սահմանափակ է համապատասխանության մշտադիտարկմամբ, որը կառուցվել է պարզորոշորեն սահմանված ներդրումների և արդյունքների ֆոնին: Նախագծի տրամաբանությունը շատ չի վերանայվել և առկա է ազդեցության մշտադիտարկման ցածր մակարդակ: Ներդրումները մեծ են (ավելի քան 30 միլիոն եվրո ԱԿՈԼ բարեփոխումների համար), ըստ այդմ կարևոր է ոչ միայն դիտարկել ինստիտուցիոնալ փոփոխությունը, այլև նաև ազդեցությունները ուսանողների, երիտասարդների, աշխատաշուկայի և տնտեսության վրա: Ուսանողների քանակակազմի ուսումնասիրության սկզբնական փորձերը (ԵԿՀ 2011թ. և ՄԱԿ Չարգացման ծրագիր 2012թ.) չշարունակվեցին:

4.12. Լրացուցիչ հարցեր

Այս բաժնում գնահատման թիմը նկարագրում է մի քանի Էական հարցեր, որոնք առաջացել են սույն գնահատման համար հետազոտության ընթացքում, բայց որոնք չեն համապատասխանում գնահատման հիմնական հարցերին: Մենք այս խնդիրները համարում ենք Էական, որպեսզի հասկանանք Հայաստանում 2010 թվականից սկսած ԵՄ ձեռքբերումները և մարտահրավերները և որպեսզի այն օգնի տրամադրելու եզրակացությունների և առաջարկների որոշակի կոնտեքստ:

4.12.1. Պատվիրակության կառավարում և կադրային ապահովումը

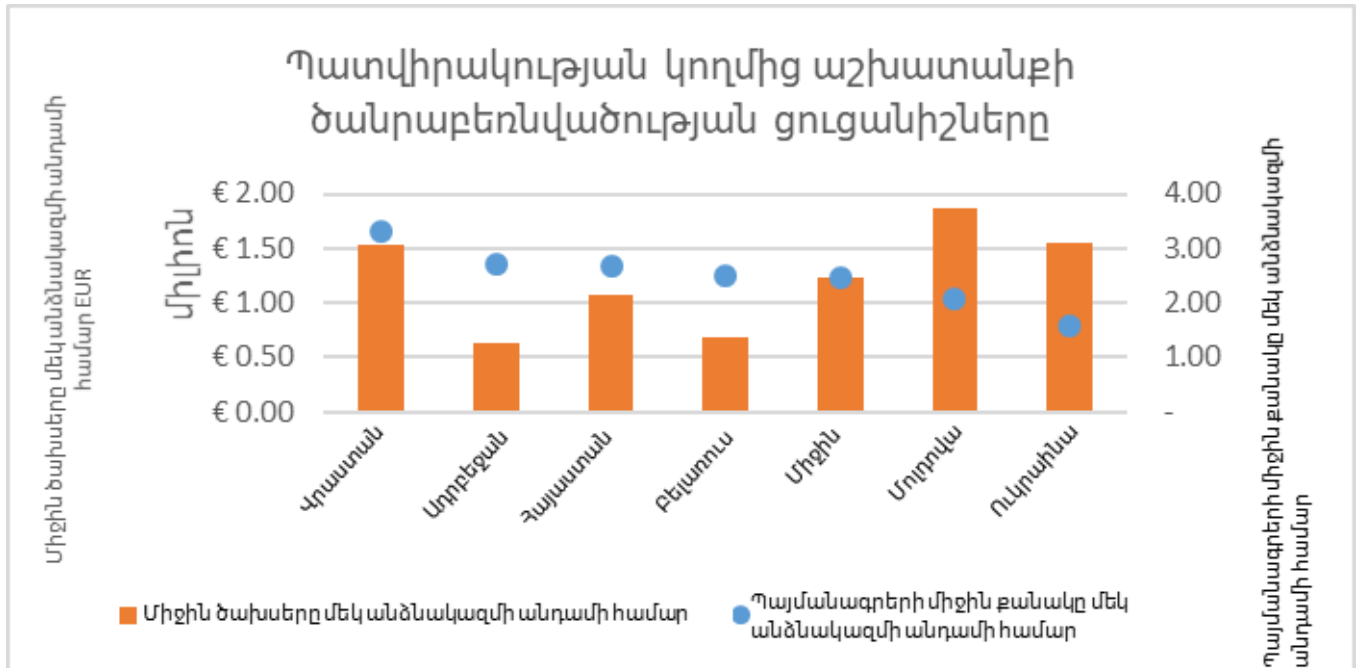
Պատվիրակության աշխատակազմի, այլ դեսպանատներում աշխատակազմի և ԵՄ պատվիրակության հետ սերտորեն աշխատող նախագծային թիմերի հետ բոլոր հարցազրույցներում այն հարցն է բարձրանում, որ ԵՄ պատվիրակությունը ուներ բավականաչափ փոքր թիմ, որը կառավարում էր բավականին մեծ բյուջե: Գնահատման ժամանակ ոլորտային առաքելությունը, համագործակցության թիմը կազմված էր 12 մասնագետ կադրերից և 3 օժանդակ կադրերից: 2018 թվականի վերջին այս թիմն ուներ 333 միլիոն եվրո արժողությամբ¹⁶⁵ 156 շարունակական պայմանագրերի ընթացիկ պորտֆոլիո, որը կառավարում էր և մշակիտարկում: Այն ներկայումս կառավարում է ՄԱՀ 2017-2020 իրականացման պլանավորումը և

¹⁶⁴ Տե՛ս հավելված 9 (հատոր II)՝ բաժին 8՝ EQ11 մարդկային հարաբերություններ, էջ 332

¹⁶⁵ ԱԸԿՏՀ՝ շարունակական՝ պայմանագրերի պլանավորված արժեքը 2018թ. Վերջին

կոնտրակտավորումը, որն ենթադրաբար 144-176 միլիոն եվրո արժողություն ունի և 2019թ. ընթացքում սկսելու է նոր ՀԶՄՀԳ¹⁶⁶ գործիքի շրջանակներում 2021-2027թթ. ապագա բյուջետային ժամանակաշրջանի ծրագրավորման և պլանավորման նախապատրաստումը: ԱՀ տարածաշրջանի այլ պատվիրակությունների համեմատությամբ Հայաստանը բացառիկ չէ (տես գծապատկեր 30)¹⁶⁷:

Գծապատկեր 28: Պատվիրակության կողմից աշխատանքի ծանրաբեռնվածության ցուցանիշները



Աշխատանքային ծանրաբեռնվածության ինդիկատորները ըստ պատվիրակությունների, միջին ծախսերը եվրոյով ըստ անձնակազմի, միջին ծախսերը եվրոյով ըստ աշխատակազմի անձի, պայմանագրերի միջին քանակն ըստ աշխատակազմի անձի, աչ ակտիվ պայմագրեր ըստ աշխատակազմի:

Չնայած սրան, պատվիրակության գործողությունները խոչընդոտվում են չորս ուղղություններով: Առաջին, ժամանակը խոչընդոտում է այն առումով, որ Պատվիրակության թիմը մանրամասնության ու վերլուծության բավարար մակարդակով չի կարողանում ներառվել և հետևել երկրում իրադարձություններին: Նրանք հաճախ չեն կարողանում ուղևորվել Երևանից դուրս և չեն կարողանում ժամանակ անցկացնել կոնտակտային անձանց հետ ոլորտների խնդիրները և նրանց կողմից ծածկվող խնդիրները ճանաչելու ու հասկանալու համար: Այս 'քաղաքական տնտեսության' կոնտեքստը Էական է, որպեսզի նրանք կարողանան հասկանալ ինչը կարող է աշխատել և ինչը չի կարող աշխատել որևէ քաղաքական միջավայրում:

Երկրորդ, ժամանակը, որը տրամադրված է ծրագրավորմանը և նախագծմանը, սահմանափակ է: Երևանում ԵՄ պատվիրակության դեպքում ծրագրավորմանը աջակցում են արտաքին նախագծային թիմերը, հիմնականում՝ 'Չարգացում և Ռազմավարական հետազոտությունների' նախագծի միջոցով, որն օգնում է Պատվիրակությանը ծրագրավորման և դոնորային կոորդինացիայի գործում:

Երրորդ, պատվիրակության թիմը չի կարողանում մշտադիտարկման ենթարկել ծրագրերը և հատկապես ավելի խոշոր բյուջետային աջակցության ծրագրերը խորության և հաճախակիության այն մակարդակով, որը կտրամադրեր ճշգրիտ իրական ռեժիմում տեղեկատվություն, թե ինչպես են այս ծրագրերը ընթանում և հնարավորություն կտար շտկողական միջոցներով ժամանակին պատասխանել:

Վերջապես, թիմը ծախսելու ճնշման տակ է՝ համաձայն տարեկան գլխավոր ներկայացման ինդիկատորների և ըստ այդմ էլ՝ գործիքների կազմը, որն այն կարող է կիրառել, ունի որոշակի

¹⁶⁶ Հարևանություն, զարգացում և միջազգային համագործակցության գործիք (ՀԶՄՀԳ)- տես [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628251/EPRS_BRI\(2018\)628251_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628251/EPRS_BRI(2018)628251_EN.pdf)

¹⁶⁷ Գծապատկերի տվյալները հաշվարկված են ՏՀՀ տվյալների և աշխատակազմային մակարդակների ՀԶԸԲ զՏ համապատասխանության: 2019թ. Աշխատակազմային մակարդակներ, ծախսերը կազմում են ամբողջական ընթացիկ տարեկան ծախսերը՝ միջինացված 2011-2017թթ համար: Աշխատակազմային քանակները ամբողջական պատվիրակությունների համար, ոչ հատուկ համագործակցության հատվածին:

սահմանափակումներ: Թիրախային լուծումների նվազագույն աշխատանքային-ինտենսիվ եղանակը խոշոր բյուջետային աջակցության ծրագրերի շրջանակների, սահմանափակ մոնիթորինգային կարողության պայմանների միջոցով է գործում, այն ռիսկային է արդյունավետության ու ազդեցության առումով:

4.12.2. Մշտադիտարկում, գնահատում և ուսումնասիրություն

Պատվիրակության հիմնական գործառույթը մշտադիտարկումն, գնահատումը և ուսումնասիրությունն է (ՄԳՈւ), որպեսզի համոզվի, որ իր ընթացիկ և ապագա ծրագրային պորտֆոլիոները արդյունավետ են, և հասնի ազդեցության և կայունության:

Առկա են մի քանի հիմնական խնդիրներ, որոնք խոչընդոտում են պատվիրակությանը իրականացնել այս հիմնական գործառույթները:

Առաջին, ինչպես նշված է վերևում, մարդկային ռեսուրսների սահմանափակությունը սահմանափակում է ժամանակը, որը կարող է օգտագործվել ՄԳՈւ գործողությունների համար, հատկապես, երբ առաջնահերթությունը ծախսելն ու ծախսելու կառավարումն է: ԵՄ-ն կոնստրակտավորել է որոշակի նախագծերի և ծրագրերի գնահատականները: Որոշները նկարագրվել են որպես ‘գերօգտակար’, ինչպես օրինակ ԳԳԶԵՅԾ վերջին գնահատականը: Ուրիշներն ավելի ցածր մակարդակ ունեն: Որակը խնդիրներից մեկն է: Բյուջետային աջակցության գնահատականները սովորաբար միայն սահմանված պայմանների համապատասխանության գնահատական են, քան ծրագրային նախագծման տրամաբանության արտացոլում և ձեռքբերված ազդեցության հնարավոր հաջողություն: Ոլորտային գնահատականները ապացուցել են ամենաօգտակարը: Պարզ չէ, թե առկա է համակարգային մոտեցում գնահատման առաջարկներին պատասխանելուն և համաձայնեցված գործողությունների իրականացմանը հետևելուն:

ԱԿՄ հաշվետվությունները օգտակար են նախագծային մենեջերների համար: Տասնվեց ԱԿՄ առաքելություններ 2015-2017թթ աշխատում էին 34.2 միլիոն եվրո ընդհանուր արժողությամբ պայմանագրերի վրա:¹⁶⁸ Այն տարեկան մշակում է շուրջ 5 ԱԿՄ առաքելություններ՝ ծախսելով 11 միլիոն եվրո ընթացիկ վերոնշյալ 300 միլիոն եվրո պայմանագրային պորտֆոլիոյից: ԱԿՄ-ները ծածկում են ընդհանուր պորտֆոլիոյի փոքր հատվածը:

Արդյունքների հաշվետվության իրականացումը, որն նույնպես իրականացվել է ԱԿՄ կոնստրակտորի կողմից, նույնպես շատ արդյունավետ չէին: Հավաքված տվյալները շատ հատուկ էին անհատական պայմանագրերին, տարանջատված էին և ոչ պարզորոշորեն կապված պատվիրակության և ԵՄ երկրների ռազմավարությունների ռազմավարական խնդիրների հետ:

Միևնույն ժամանակ, կարևոր է շեշտադրել, որ չնայած հիմնական ծրագրային փաստաթղթերից (ՊԻԾ-եր և ՄԱՀ-եր) յուրաքանչյուրում ինդիկատորների առկայությանը, առկա չէր կանոնավոր տվյալների հավաքագրում այս ինդիկատորների ֆոնին, և ըստ այդմ ռազմավարական մակարդակում առաջընթացի գնահատական չի իրականացվել¹⁶⁹:

Վերջապես, փաստաթղթային կառավարումը Պատվիրակության ներսում (և ՀԵԸԲ ԳՏ Բոյուսելում) չկարգավորված է: Աղբյուրային փաստաթղթերը, մասնավորապես գնահատման հաշվետվությունները և նախագծային վերջնական հաշվետվությունները ժամանակատար են և դժվար: Սա պարզորոշ խոչընդոտ էր Պատվիրակության կողմից ուսումնասիրության համար: Երբ տեղի է ունենում պորտֆոլիոների փոխանակում (ինչպես նրանք դա հաճախ են անում), պարզորոշ է դառնում, որ փաստաթղթավորումը ամբողջությամբ չի փոխանցվել և հետազոտությունները նախկին փորձից կորել են: Այդ գնահատումների հաշվետվությունները հեշտությամբ հասանելի չեն, որը խոչընդոտում է ուսումնասիրությունը համակարգային հետազոտությունների և առկա գնահատականներից ուսումնասիրության այլ ձևերի միջոցով: Այն նաև խոչընդոտում է հաշվետվողականությանը այն դեպքում, երբ գնահատականներից անհարմար հաղորդագրություններ են առաջանում:

¹⁶⁸ Տվյալները ԱԿՄ իրականացնողներից, Particip Բոյուսել, հունվար, 2019

¹⁶⁹ Ինդիկատորներ ՄԱՀ-ում 2014-2017թթ ավելի հաճախ նախագծային մակարդակի են, քան ռազմավարական, և ըստ այդմ էլ տվյալների հավաքումը կարող է դժվար կամ անհնար լինել

5. Եզրակացություններ և առաջարկներ

5.1. Եզրակացություններ

Այս գնահատականը ծածկել է նյութերի, փորձերի, տվյալների և 2010 թվականից Հայաստանում ԵՄ աշխատանքներում ներառված մարդկանց հետ զրույցների մեծ շարք: Անհնար կլիներ կարճ շարադրել և ներկայացնել այն ամենը, ինչին հասել են և այն ամենը, ինչն ուսումնասիրել են անցած տասնամյակում, այս բաժինը նպատակ ունի կոսուլիդացնել այն ուսումնասիրություններն, որոնք ամենակարևորն են գալիք տասնամյակի համար Հայաստանում (հավանաբար ամենուր) ԵՄ համագործակցության պլանավորման և կառավարման տեղեկացվածության տեսանկյունից:

Գլոբալ ռազմավարություն

ԵՄ համագործակցության ամենամեծ ձեռքբերումները տեղի են ունեցել, երբ եղել է հավակնոտ, երկարաժամկետ և տրամաբանորեն հերթագայված մոտեցում աջակցություն ստացող փոփոխությանը, որը Կառավարությունը մեծապես ցանկացել է: Բյուջետային աջակցության ծրագրերի շարքը մասնագիտական և հանրակրթական պատրաստվածության օրինակ է: Ավելի քան 10 տարվա ընթացքում, ԵՄ-ն աջակցել է Հայաստանին հիմքեր նախապատրաստել, ներդնել դրական պրակտիկայի նոր գաղափարներ և օրինակներ, ներդրումներ կատարել ենթակառուցվածքներում և սարքավորումներում, աջակցել նոր ուսումնական պլանի զարգացմանը: Ներկայումս, մասնագիտական դպրոցներն առավել գրավիչ են ի համեմատ միջնակարգ ընդհանուր կրթության և հնարավոր է, որ օգնում են կրճատել գործազրկությունը երիտասարդության շրջանակներում: Ի հակադրություն դրա, առաջին ԳԳԶԵՅԾ բյուջետային աջակցության ծրագրի ձեռքբերված հաջողությունները խոցելի են այն դեպքում, եթե չլինի վերահսկողություն և ավելի երկարաժամկետ բյուջետային աջակցության ներգրավվածություն գյուղական շրջանների զարգացման ոլորտում:

ՄՀՊ ծրագրերի կողմից հաստատվող մոտեցումը ամրապնդվում է երկարաժամկետ ռազմավարական մտածողությամբ և պլանավորմամբ, օրինակ, այն, ինչը բովանդակվում է 2007-2013թթ երկրի ռազմավարական փաստաթղթում, և կոնտրակտավորման և իրականացման հանդեպ ճկուն մոտեցմամբ: Ի հակադրություն դրա, համակարգերը 2013 թվականից աջակցել են ավելի կարճաժամկետ դատողություն (2014-2017թթ քառամյա ՄԱՀ աջակցություն չէր ստանում երկարաժամկետ երկրի ռազմավարությամբ) և սակավ ճկուն մոտեցում իրականացմանը: Միջինում չորս տարի տևեց Տարեկան գործողությունների ծրագրի համար կոնկրակտավորման ավարտը: Ներկայիս համակարգերի պայմաններում շատ դժվար է արագորեն արձագանքել քաղաքական փոփոխություններին (այնպիսիք ինչպիսիք են 2013թ. և 2018թ. տեղի ունեցած փոփոխությունները) գործողությունների և ծախսերու հիմքերի առումով:

Այն դեպքերում, եթե Կառավարությունում չկա բարեփոխման մեծ ցանկություն, և առկա է երկկողմանի և բազմակողմանի պայմանագրերի իրականացում, ԵՄ գործիքները, որոնք միավորում են բյուջետային աջակցություն, քաղաքական երկխոսություն և տեխնիկական օժանդակություն, կարողացել են ազդել և ձեռք բեռնել փոփոխություններ թղթի վրա ռազմավարությունների, օրենսդրության և այլ կարգավորումների, երբեմն էլ հաստատությունների ստեղծման տեսքով: Գործարկումները, ուր անհրաժեշտ են բյուջետային իրականացումներ, սակավ հաջողակ են: Օրինակներ կարող են հանդիսանալ դատական և հակակոռուպցիոն ջանքերի բարեփոխումները: Անգամ առաջնահերթությունների ոլորտները, ինչպես օրինակ զբաղվածությունը զգում են պետական բյուջեի կրճատումներ, որն էլ արգելակում է բարեփոխումների արդյունավետությունը և կայունությունը:

Առկա են երկու ոլորտներ, որոնցում կային ուժեղ իրականացումներ ԵՄ կողմից նրա 2007թ. երկրի ռազմավարության մեջ, բայց որոնք ստացան համեմատաբար փոքր ռեսուրսներ և քիչ արդյունքներ: Դրանք են պայքարը կոռուպցիայի դեմ և խաղաղության կառուցմանը աջակցությունը: Երկու ոլորտներն

Էլ քաղաքականապես դժվար են և բարդ Ենրանց գործարկումը: Կառավարության փոփոխությունը 2018թ. ԵՄ-ն տալիս է հնարավորություն վերսկսել ներգրավվածությունը այս երկու ոլորտներում և գործարկել թարմացված գործողություններ:

Հայաստանի ժողովուրդի տեսանկյունը Եվրոպական միության հանդեպ դրական է և ավելի տեղեկացված: Սրա պատճառը ըստ երևույթին կայանում է նախագծերի ավելի մեծ տեսանելիության և կատարելագործված հանրային տեղեկացվածության գործունեության շնորհիվ: Ինչպես տեսանք՝ այսպես կոչված 2013թ. 'սեռերի պատերազմում առկա էին հսկայական ռիսկեր, որ ապատեղեկատվությունը կարող է կազմաքանդել ԵՄ աջակցության նախաձեռնությունները:

Ժամանակի ընթացքում ԵՄ իրեն հայտարարել է որպես առաջատար որոշ ռազմավարական ոլորտներում, հիմնականում շրջակա միջավայրի պաշտպանություն, Էներգիայի արդյունավետություն և Էներգիայի վերականգնվող աղբյուրներ: Կարգավորումների ուժեղացումը և ներդրումները ստացել են դրական արդյունքներ: Այս կապակցությամբ, ԵՄ-ն դոնոր է, որն ոչ միայն պատասխանում է պետականորեն պաշտպանելի առաջնահերթություններին, այլ նաև արդյունավետ է նաև երկրներին իրենց միջազգային պարտավորությունների իրականացմանը աջակցության տեսանկյունից (ինչպես օրինակ Կլիմայական փոփոխությունների փարիզյան համաձայնագիրը):

Պատվիրակության առավել հեռատես քաղաքականությունը 2015 թվականից ուժեղացնում է դոնորային կոորդինացիան և մասնավորապես կոորդինացիան անդամ պետությունների հետ: ԵՄ դրամաշնորհների ավելացումը ամբողջական առումով և պաշտոնական ամբողջական զարգացման օժանդակության մասնաբաժնային իմաստով ԵՄ-ին դարձնում է առավել կարևոր խաղացող զարգացման օժանդակության ուղղության սահմանման տեսանկյունից: Ի հակադրություն դրա, առկա էին սակավ արդյունավետ ջանքեր Հայաստանի կառավարության մակարդակով և վերջինիս կողմից գնահատման ժամանակաշրջանում միջազգային աջակցությանը համապատասխանության հաստատման ցածր մակարդակ: Այս երկուսն էլ խոչընդոտում էին արդյունավետ ռազմավարական պլանավորումը դոնորների համար և, միևնույն ժամանակ, թուլացնում կառավարության մասնակցությունը դոնորների կողմից բարեփոխումների աջակցության իրականացման մեջ՝ կազմաքանդելով կայունությունը:

Ռազմավարության իրականացում

Արդյունքում, ծրագրավորումը կախված է ռազմավարական առաջնահերթություններից: Արդյունքների ստացումը պետք է համապատասխանի պլանավորմանը հետևանքների առումով: Բացառությամբ որոշ խոշոր ինֆրակառուցվածքային նախագծերի, անհատական պայմանագրերը իրականացվում են ժամանակին: Կոնտրակտավորման գործընթացը, ռազմավարության իրականացման գործողությունները ավելի երկար են տևում, քան այն ժամանակահատվածը, որը ծածկվում է ռազմավարության կողմից (ՄԱՀ-երի դեպքում): Երբ ռազմավարությունները Էապես չեն փոխվում ժամանակաշրջանների միջև, սա մարտահրավեր չի ստեղծում: Երբ առկա է ռազմավարության ավելի Էական փոփոխության անհրաժեշտություն, օրինակ երբ փոխվում է կառավարությունը կամ տեղի են ունենում գեոքաղաքական տեղաշարժեր, ԵՄ գործողությունները, որոնք հետևում են ռազմավարության փոփոխությունից, կարող միայն դանդաղորեն պատասխանել:

Ռազմավարական երկխոսությունը համապատասխանել է ծրագրային առաջնահերթություններին, և երկխոսության ու ծրագրավորման այս կոմբինացիայի միջոցով ԵՄ-ն կարողանում էր ունենալ կարևոր և դրական ազդեցություն Հայաստանի քաղաքականության շատ ոլորտների վրա: Սա ակնհայտ է, օրինակ, արդարադատության ոլորտում, գյուղական և տարածաշրջանային զարգացման, պետական ֆինանսական կառավարման և միջավայրի բնագավառներում:

Հիմնական մարտահրավերը Պատվիրակության համար այն մակարդակն է, որին համապատասխան օգտակար տեղեկատվությունը կարող է մշտադիտարկման ենթարկել՝ առաջընթացը ռազմավարական նպատակների ֆոնին, մասնավորապես ձեռքբերված ազդեցության առումով: Մշտադիտարկումը, գնահատականը և ուսումնասիրությունը մասնատված է, վատ համակարգված: Տարեկան գնահատման պլանները կարող էին ավելի լավ համապատասխանեցվել գնահատման և ուսումնասիրության ամբողջական ռազմավարական պահանջներին, և սակավաթիվ մարդկային ռեսուրսներ են նվիրվել այս հանձնարարությանը: Ուսումնասիրությունը խոչընդոտվում է ցածրորակ փաստաթղթային կառավարման

և տվյալներով, առաջարկներով ու գաղափարներով կիսվելուն նվիրված ժամանակի պակասի պատճառներով:

Տասնհինգ մարդ Պատվիրակության ծրագրային սեկցիայում կարող էին կառավարել 333 միլիոն արժողությամբ 402 շարունակական պայմանագրերի պորտֆոլիո¹⁷⁰, ներառյալ վեց շարունակական բյուջետային աջակցության ծրագրերը (118,5 միլիոն եվրո): Սա աշխատակազմի՝ ջանադիր և արդյունավետ աշխատելու կարողության փորձարկում է: Սա ադեկվատ քանակ չէ, երբ լրացուցիչ աշխատանքը, օրինակ, ապագա պորտֆոլիոների ծրագրավորումը և զարգացումն է հաշվի առնվում: Ժամանակային սահմանփակումները սահմանափակում են աշխատուժի չպահանջվող գործողություններում, օրինակ, ուսումնասիրություններով և անձային զարգացումով կիսվելու մեջ ներգրավվելու կարողությունը:

Դրսի հետազոտողները, անգամ նրանք, ովքեր աշխատել էին ԵՄ պատվիրակություններում, մեկնաբանում էին, որ ԵՄ պլանավորումը և ծրագրավորումը թափանցիկ չէ և դժվար է հասկանալ: Սա խոչընդոտ է այն չափով, որի համապատասխան գործընկերները կարող են էականորեն ներառվել պլանավորման գործընթացներում: Առկա է սահմանափակ շրջանակ պատվիրակության մակարդակով ծրագրավորման գործընթացներում փոփոխության համար. սա գործոն է, որ ՀԵԸԲ ԳՏ պետք է հաշվի առնի: Գործընկերների փոքր ներգրավվածությունը, մասնավորապես մինչև 2015 թվականը օժանդակող գործոն էր այն չափով, որով ծրագրերը զուգամիտվող էին կամ բախվող (օրինակ՝ միգրացիան) կամ պատշաճ իրականացման կարողությունների համար (օրինակ՝ ԱԿՈԼ բյուջետային աջակցությունը, արդարադատության բարեփոխումների բյուջետային աջակցությունը): Պատվիրակությունը մեծ առաջընթաց է ունեցել սկսած 2015թ.՝ ուժեղացնելով հասանելի տեղեկատվությունը և այլ դոնորներին, միջազգային կազմակերպություններին և ՄՖԻ-ներին զարգացմանը օժանդակության կոորդինացիայի գործում:

Սեռային խնդիրները պատշաճ կերպով չեն հաղթահարվել՝ կապված կարիքների գնահատման, ծրագրային նախագծման, իրականացման և մշտադիտարկման հետ: Սա խնդրի անբավարար, չնայած կատարելագործված կատարողականն և կառավարումն է:

Արդյունավետություն

Կարևոր փոփոխություն է ձեռք բերվել այնտեղ, որտեղ ԵՄ-ն և իր գործընկերները իրականացրել են կատարվող փոփոխության ամբողջական վերլուծություն: Սա ներառում է քաղաքականության ցիկլի միջամտությունների մի ամբողջական շարք: Անհատական միջամտությունները, ինչպես օրինակ, միավորումը, որը հասցեագրված է քաղաքականության ցիկլի միայն մի ոլորտի (տիպիկորեն աշխատակազմային կարողությունները կազմակերպությունում), սովորաբար չի ունենում համապատասխան կայունություն կազմակերպչական կատարողականը կատարելագործելու համար: Սա ամրապնդում է բազմաբնագավառ մտածողության և գործողությունների անհրաժեշտությունը:

Արդյունավետ միջամտությունները նաև ցուցադրել են դրական պատասխան քաղաքական իրականությանը: Արդարադատության բարեփոխումների ծրագիրը, օրինակ, կենտրոնացած էր քրեակատարողական բարեփոխմանը, որովհետև այն քաղաքականորեն ընդունելի էր կառավարության համար, իսկ արդարադատության իրական բարեփոխումը կնշանակեր, որ կառավարությունը կկորցնեք վերահսկողության գործիքը: Քաղաքական տնտեսության՝ քաղաքական իրականության հիմնարար հասկացումը՝ կապված քաղաքական նախագծման և իրականացման հետ, կարևոր էր արդյունավետ ծրագրերի համար:

Միավորումը կարևոր միջոց էր, որն օգտագործվում էր ենթակառուցվածքների զարգացման նախագծերի համար: Ֆինանսավորման այս տիպի հասանելիությունը հազվագյուտ էր Հայաստանի համար առկա շուկայական պայմաններում և օգնում էր զարգացնել տնտեսական կատարողականը և հասցեագրել ինֆրակառուցվածքային մարտահրավերներին, բացի դրանից Հայաստանի փոխառություններ վերցնելու կարողությունը կարող էր կայուն մնալ:

¹⁷⁰ Շարունակական՝ պայմանագրերի Ծրագրված արժեքը ԱԸԿՏԳ-ում 2018թ. Վերջին

Եղանակը ուղղված էր ՄՖԻ-ների միջև ուժեղացած մրցակցությանը խոշոր ներդրումային ծրագրերի ֆինանսավորման առումով: Ավելին, երբ այն կարող է առողջ լինել, կա նաև փաստ, որ այն ուղղորդում է այնպիսի խնդիրների, ինչպիսիք են ԵՄ դրամաշնորհների և փոխառությունների կոնցեսիաների՝ բիզնես ծավալը ՄՖԻ-ների միջոցով զարգացնելը, չնայած այս խնդիրը առկա էր նաև նախկին ժամանակներում: Ուղղակի նախագծային արդյունքների իրականացումը ներդրումային դրամաշնորհների միջոցով նաև օժանդակում էր երկարաժամկետ ազդեցությունների խնդիրներին համընդհանրության առումով:

Կապերի ոլորտում միավորումը խաղում էր կարևոր դեր միջոցների ներգրավման նպատակով օգնությունների տրամադրման և այլ դոնորների հետ համագործակցության առումով: Բոլոր նախագծերը միավորման պորտֆոլիոյում հետևում են առաջատար ՄՖԻ միջոցով համաֆինանսավորման սկզբունքին, որը բերել էր բավականաչափ կոորդինացիոն առավելությունների և տրանսակցիոն ծախսերի կրճատման: Համաֆինանսավորումը առաջատար ՄՖԻ միջոցով փոխարինեց ավելի ծանր զուգահեռ ֆինանսավորմանը, որտեղ յուրաքանչյուր ֆինանսական հաստատություն կառավարում էր նախագծի իր հատվածը:

5.2 Առաջարկներ

R1. Աշխատակազմի ապահովման և ծրագրերի պատրաստման կարողություններ

Ապագա ծրագրավորման կարիքների շրջանակը և չափը պետք է համաչափ լինի մարդկային ռեսուրսներին, որոնք հնարավորություն ունեն համապատասխան կերպով նախագծել, կառավարել և աջակցել իրականացմանը: Մինչ շատ գործողությունների կարող են ներգրավել երրորդ անձանց, օրինական դոնորական կոորդինացիան, պատվիրակության հիմնական թիմը կարիք ունի ունենալ ճշգրիտ տեղեկատվություն և ժամանակ, որպեսզի կարողանա ընկալել և վերլուծել տեղեկատվությունը ծրագրավորման, նախագծման, իրականացման և ուսումնասիրության ընտրության վերաբերյալ որոշումների մասին տեղյակ պահելու նպատակով: Սա նշանակում է, որ կամ պատվիրակությունը պետք է ավելացնի իր աշխատակազմի կարողությունը, կամ ծրագրավորման շրջանակներն ու չափը պետք է կրճատվի: Սույն հաշվետվությունը առաջարկում է, որ ԵՄ-ն պետք է իրականացնի Հարևանությունում պատվիրակությունների գործառնական և աշխատաձևավալային վերլուծություն, որպեսզի գնահատի այն չափը, համապատասխան որի աշխատակազմի քանակը և կարողությունները լինեն պատշաճ:

R2. Մշտադիտարկում, գնահատում և ուսումնասիրություն

Մշտադիտարկումը, գնահատումն և ուսումնասիրությունը պահանջում են կատարելագործում: ՀԶԸԲ ԳՏ ներդնում է այս ոլորտում, և արդյունքները պետք է տեսանելի լինեն գալիք տարիներին: Սույն հաշվետվությունը առաջարկում է, որ ԵՄ Պատվիրակությունը նախապատրաստի գործողությունների պլան մշտադիտարկումը, գնահատումը և ուսումնասիրությունը կատարելագործելու նպատակով: Առկա են մի քանի գործնական միջոցներ, որոնք ԵՄ կարող էր կիրառել, որը կկատարելագործեր այս ոլորտում ամբողջական կատարողականը: Դրանք ներառում են.

- Համոզվել, որ առկա են համապատասխան աշխատակազմային ռեսուրսներ, որոնք ուղղված են մշտադիտարկման, գնահատման և ուսումնասիրության համար պահանջվող գործառնականներին:
- Վերանայել բազմամյա մշտադիտարկման համակարգը ապահովելու համար առավել հարմար ինդիկատորներ ԵՄ համագործակցության արդյունքները և ազդեցությունը մշտադիտարկելու համար՝ կապված Միասնական աջակցության համակարգերի (ՄԱՀ) նպատակների հետ:
- Չարգացնել բազմամյա գնահատման պլան՝ իդենտիֆիկացնելով հիմնական գնահատականները, որոնց մասին պետք է տեղեկացնել ապագա ծրագրավորման շրջանակներում: Գնահատականները կարող էին ԵՄ համագործակցության կողմից ավելի մեծ ուշադրության արժանանալ, օրինակ, գնահատել ԵՄ համագործակցության կատարողականը ոլորտում, այլ ոչ թե անհատական նախագծի կամ ծրագրերի շրջանակներում: Նրանք պետք է նաև գործուղվեին, որպեսզի կարողանային ժամանակին տեղեկացնել ապագա ծրագրավորման և որոշումների կայացման մասին: Միջնաժամկետ գնահատականը կարող է ավելի օգտակար լինել, քան վերջնական գնահատականը, եթե տվյալները կարող են կիրառվել հաջորդ փուլում:

- Աշխատակազմային ուսումնասիրություններին աջակցելու զարգացման և թեստային մեխանիզմներ, որոնք հաստատում են, որ աշխատակազմը ներառված է ուսումնասիրության մեջ փորձից անգամ պատասխանատվության նրանց հիմնական ոլորտներից դուրս: Նրանք կարող են ներառել աշխատաժողովներ և քննարկումներ ու գնահատման տվյալների մշակումներ և պլանավորել, թե ինչպես ներառել ստացված փորձը: Անդամ պետությունների զարգացման աշխատակազմերի և երկրի մարմինների մեջ ներգրավվում փորձի փոխանակման և ուսումնասիրության նպատակով, իրականացնող գործընկերների և կառավարչական աշխատակազմի հետ ուսումնասիրություններով կիսվելը:
- Գտնել ճանապարհներ կատարելագործել փաստաթղթային կառավարումը, որպեսզի հիմնական փաստաթղթերը պատշաճ կերպով պահպանվեն, հեշտությամբ գտնվեն, և հիմնական հաղորդագրությունները հեշտությամբ ընկալվեն և փոխանցվեն ճիշտ մարդկանց:
- Ներառել ուսումնական պլան, որում աշխատակազմը ներգրավված է ՄԳՈԼ պլանի, փոփոխության տեսությունների և համապատասխան ինդիկատորների տարրերի զարգացման մեջ, ինչպես նաև մշտադիտարկման տվյալների և գնահատականների վերլուծության և (իմաստավորման) մեջ՝ փոխադրել նրանց ԵՄ արդյունավետության կատարելագործման գործողությունների:

R3. Կառավարության դոնորական կորորդինացիոն կարողություններ

Կառավարության կարողություններն և ներառվածությունը դոնորական կորորդինացիային ամբողջական կառավարական մակարդակով արդյունավետ չէ: Որպես խոշորագույն միակ դոնոր ԵՄ-ն պետք է առանձնացնի իդենտիֆիկացիոն հնարավորություններ, որպեսզի կարողանա աջակցել Կառավարությանը զարգացնել ավելի ու ուժեղ կարողություններ՝ կապված պլանավորման և պետական զարգացման գործընթացի դոնորական օգնություններին աջակցության հետ: Սա կախված է այն բանից, թե արդյոք Կառավարությունը դրսևորում է հետաքրքրություն այս գործում ԵՄ աջակցության հանդեպ: ԵՄ-ն պետք է պատրաստ լինի օգնել Կառավարությանը աջակցել կառավարական դոնորական կորորդինացիայի ուժեղացմանը՝ կապված նրա քաղաքականության մշակման հետ, եթե առկա է պահանջ: ԵՄ պատվիրակությունը պետք է նույնպես շարունակի իր աշխատանքը աջակցել կատարելագործված դոնորական կորորդինացիային:

R4 Բյուջետային աջակցության ծրագրեր

Բյուջետային աջակցության ծրագրերն ունեն ավելի լավ նախապատրաստման ու նախագծման կարիք: ԵՄ-ն պետք է իդենտիֆիկացնի այն ուղիներն, որոնցով բյուջետային աջակցության ծրագրերի (և ավելի խոշոր միջամտությունների) նախագծման գործընթացը կարող է ավելի լավ արտացոլել ինստիտուցիոնալ իրականությունը և խոչընդոտները, որոնց դեմ է առնում Կառավարությունը: Բյուջետային աջակցության ծրագրերի որակը կախված է Կառավարության բարեփոխումային ծրագրերի որակից: Այնտեղ, որտեղ կան բյուջետային աջակցության ծրագրերի պոտենցիալ ոլորտներ, ԵՄ պատվիրակությունը կարող էր ուսումնասիրել, թե ինչպես այն կարող է տրամադրել ավելի մեծ աջակցություն Կառավարության բարեփոխումային ռազմավարությունների հասունությունը ավելի կատարելագործելու նպատակով: Սա կարող է հասցեագրվել, օրինակ, այլ երկրներ հետազոտական այցելությունների, գործընկերների, ինչպես օրինակ ակադեմիական փորձագետների, քաղաքացիական հասարակության, հանրային խորհրդատվության, ինչպես նաև կառավարության գործընկերների հետ ավելի լայն քննարկումների միջոցով բարեփոխումների տարբերակների և գաղափարների ուսումնասիրության հնարավորություններ տալու:

R5 Բյուջետային աջակցության ծրագրերի մշտադիտարկումը, գնահատականը և ուսումնասիրությունը

ԵՄ-ն պետք է քննարկի, թե ինչպես պետք է կատարելագործի գնահատականը և ուսումնասիրությունը, որը ծագում է լայնամասշտաբ բյուջետային աջակցության ծրագրերից ու նրանց աջակցող կոմպլեմենտար միջոցառումներից կատարողականը կատարելագործելու նպատակով: Սա կարելի էր կատարել՝ ներգրավվելով ՄԳՈԼ կոնտրակտորներին նախագծման և իրականացման մեջ: Նման բաղադրիչը կարող է տրամադրել տեխնիկական աջակցությունը մշտադիտարկման համակարգերի նախագծմանը և

զարգացմանը, ներգրավել պարբերական ուսումնասիրությունների և մշտադիտարկման տվյալների վերլուծության մեջ, իրականացնել միջնաժամկետ արդյունք-ներդրում վերանայումներ և կատարել այլ գործողություններ, որոնք կներդրվեն ծրագրի իրականացման մեջ արդյունավետությունը և ազդեցությունը կատարելագործելու նպատակով: Նման գործողությունները չպետք է փոխարինեն անկախ համապատասխանության դիտարկումներին, այլ ուղղակի լրացնեն նրանց:

- Ունենալ իրական ժամանակում մոտեցում ՄԳՈւ նկատմամբ և գործողության սկզբից ներգրավել մասնագետ ՄԳՈւ կոնսուլտոր՝ զուգահեռ, բայց անկախ բյուջետային աջակցությունից և ՏԱ բաղկացուցիչներից:
- ՄԳՈւ իրականացնողը պետք է հաստատի, որ առկա է իրատեսական ՄԳՈւ պլան և կան հասանելի ռեսուրսներ: Սա կներառի օրինակ այն, որ ծրագրային/ուղորտային ինդիկատորները իրատեսական են և չափելի, որ նրանք կապված են արդյունքների, ազդեցության, ներդրումների և գործողությունների հետ, և որ մշտադիտարկման տվյալները կանոնավոր կերպով հավաքվում են, վերլուծվում և ներկայացվում:
- Առկա են ծրագրված փուլեր վերանայման և ուսումնասիրության համար, և այդ տեղեկությունների հավաքումը, ներդրումը, ուսումնասիրությունն ու կատարելագործումը տեղի է ունենում ծրագրի իրականացման ընթացքում:
- ՄԳՈւ բաղկացուցիչը պետք է կենտրոնանա արդյունավետության, բայց ոչ համապատասխանության ուսումնասիրության և զարգացման վրա, առանձին գործընթաց/կոնսուլտոր պետք է պահանջվեր համապատասխանության՝ պայմանականության հետ գնահատման համար:

R6 Գենդեր

Գենդերային խնդիրները պատշաճ կերպով չեն հաղթահարվել, Հայաստանում դեռ առկա են տարածված և կայուն խնդիրներ: Պատվիրակությունը կարիք ունի գտնել ճանապարհներ՝ ընդլայնելու գենդերային խնդիրների վերացման բարձր մակարդակի կատարողականը և համոզվել, որ նրանք կրճատվում են քաղաքականության երկխոսության և ծրագրային նախագծման/ իրականացման միջոցով: Այն կարող է իրականացվել հետևյալ կերպ՝

- Ուժեղացնել կայունությունը և թափանցիկությունը, որով ավագ կառավարչական օղակը հաղորդակցվում է պատվիրակության աշխատանքի բոլոր ոլորտների խնդիրը համարվող գենդերային հարցերի ապահովման կարիքի հետ:
- Հավաստիացնել, որ ռեսուրսները և ժամանակը հասանելի են գենդերային փորձագետների համար, ովքեր ներառված են խոշոր ծրագրերի զարգացման ցանկացած փուլում,
- Հավաստիացնել, որ ՄԳՈւ աջակցությանը ուղղված բոլոր գործողությունները նաև ներառում են գենդերային հարցեր՝ գերազանցելով (բայց ներառելով) գենդերային մանրամասնեցված հարցերը:
- Վերանայել Համագործակցության ոլորտների և ծրագրերի մենջերների աշխատակազմի աշխատանքային նկարագրությունները գենդերային հավասարությանը աջակցող միջոցառումների համար առկա ռեսուրսների օգտագործման դրույթի ներառման նպատակով:
- Ավելի շատ կենտրոնանալ արդյունքահենք կառավարման և համալիր գենդերային մոտեցման վրա հաջորդ՝ ‘Չարգացում և ռազմավարական հետազոտություններ’ պայմանագրի նախապատրաստման ընթացքում:

R7 Կոմբինացված ֆինանսական ռեսուրսներ

Շարունակել և որտեղ հնարավոր է ավելացնել կոմբինացված ֆինանսական միջոցների օգտագործումը ԵՄ զարգացման օգնության ազդեցությունը, հատկապես կապի ոլորտում ուժեղացնելու համար: Առաջատար ՄՖԻ միջոցով համաֆինանսավորման կոմբինացումը կարող է հետագայում կատարելագործել օգնության արդյունավետությունը՝ ավելի խոշոր դոնորների, շահառուների կամ վարկային կազմակերպության կոորդինացման միջոցով: Միևնույն ժամանակ, առավել ջանքեր են

հարկավոր գործարքային ծախսերը կրճատելու համար, օրինակ պարզեցված վարչական ընթացակարգերը, ինչպես օրինակ գնումների և հաստատումների համար:

R8 Շրջակա միջավայր և Էներգետիկա

ԵՄ-ն պետք է հիմնվի իր հեղինակության ու շրջակա միջավայրի և Էներգետիկայի համար գոյություն ունեցող աջակցության վրա: Մասնավորապես, այն պետք է՝

- Աջակցի վերականգնվող Էներգետիկայի ոլորտին՝ օգնելով ստեղծել ծրագրերի շարք, որոնք կարող են ունենալ հետագա կոմերցիոն կենսունակություն, դրամաշնորհներ և արտոնյալ պայմաններով վարկեր տրամադրելու նպատակով ուշագրավ միջազգային դոնորների աջակցություն՝ արևային, քամու, գեոթերմալ հզորությունների և վերականգնվող Էներգիայի այլ աղբյուրների տեխնիկատնտեսական ուսումնասիրություններ և պիլոտային ծրագրեր իրականացման համար:
- Ուժեղացնի Էներգետիկ անվտանգությունը՝ շարունակելով հզորացնել տարածաշրջանային ինտեգրացիոն ծրագրերի իրականացումը, ինչպես օրինակ 'Կովկասյան Էլեկտրահաղորդման ցանց' ծրագիրը՝ աջակցելու միջպետական առևտրին, ինչպես նաև հետագա օրենսդրական ներդաշնակեցմանը Եվրոպական Էներգետիկ շուկայում՝ աջակցելու Հայաստանին ավելի մեծ մասշտաբներով ինտեգրվելու համար:
- Աջակցի հետագա ինստիտուցիոնալ կարողությունների կառուցմանը և ուժեղացմանը շրջակա միջավայրի ոլորտում, մասնավորապես՝ նպատակ ունենալով բարելավել շրջակա միջավայրի վերաբերյալ օրենսդրության կիրառումը, ներառյալ հանքարդյունաբերության ոլորտում:
- Բացահայտի հետագա հնարավորություններ՝ նպաստելու ողջ Էներգաարդյունավետության բարձրացմանը, ինչպես նաև, հետագայում, Էներգաարդյունավետության բարձրացման միջոցները կապելով վերականգնվող Էներգիայի աղբյուրների զարգացման հետ՝ գյուղական տարածքներում, որտեղ անտառահատումը խնդիր է: