

## ՆԱԽԱԳԻԾ

Հայաստան. հանրային ծառայությունների մատուցման  
(ապա)կենտրոնացումը և տեղական կառավարումը

## Բովանդակություն

Ամփոփագիր.....	iii
<b>I— ՀԱՄԱՏԵՔՍՏԸ ԵՎ ՆՊԱՏԱԿՆԵՐԸ</b> .....	1
<b>II—ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ</b> .....	1
<b>III—ՆԿԱՐԱԳԻՐ</b> .....	3
1. Տեղական ինքնակառավարման մարմինները, ապակենտրոնացումը և դոնորների աջակցությունը .....	3
2. Գործող վարչական կառուցվածքը և հանրային ծառայության մատուցումը .....	5
3. Ապակենտրոնացած կենտրոնական կառավարություն .....	6
4. Հանրային ծառայությունների մատուցման տարանջատված մաս /պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների կողմից/ .....	7
5. Տեղական ինքնակառավարման մարմինները .....	8
<b>IV—ՏԵՂԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ</b> .....	9
<b>V—ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԻ ՀԱՂԹԱՀԱՐՈՒՄԸ</b> .....	18
Ա. Բարեփոխումների ռազմավարական ուղղությունն ու ինստիտուցիոնալ կառուցվածքը .....	18
Բ. Բարեփոխումների ռազմավարության առանցքային տարրերը .....	19
1. Տեղական պետական կառավարման ռացիոնալացումը .....	20
2. Պատասխանատվության բաշխման հստակեցումը .....	27
3. Հաշվետվողականության կետումակ կառուցվածքի ստեղծումը և մակրոտնտեսական հետևողականության ապահովումը .....	29
4. Միջկառավարական ֆինակալ փոխհարաբերությունների կանոնակարգումը և տեղական ինքնուրույնության մեծացումը .....	31
5. Դոնորների սիստեմատիկ պաշտոնական խորհրդակցության և համակարգման մեխանիզմի խթանում .....	32

**Հայաստան. հանրային ծառայությունների մատուցման  
(ապա)կենտրոնացումը և տեղական կառավարումը**

**Քաղաքականության վերաբերյալ հուշագիր<sup>1</sup>**

**Ամփոփագիր**

i. Մակրոտնտեսական կայունության ապահովմանն ուղղված էական քայլեր կատարելիս՝ Հայաստանը պայքարել է հանրային ծառայությունների մատուցման որակը և անաչառությունը բարելավելու համար: Վերջիններիս դեպքում կառավարությունը ձգտել է մեծացնել տեղաբաշխման և տեխնիկական արդյունավետությունը՝ տարածքային մակարդակում կառավարության գործառույթների ապակենտրոնացում նախաձեռնելով, օրենքով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին որոշ իրավասություններ փոխանցելով և պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների ձևավորումը կանոնակարգելով (պետական որոշ ծառայություններ առանձին մարմինների կողմից տրամադրելով): Դոմորները ևս տարածքային զարգացման իրենց ծրագրերի միջոցով էապես օժանդակել են համայնքներին :

ii. Չնայած ապակենտրոնացման այս նախաձեռնություններին, հանրային ծառայությունների մատուցումը չի արդարացրել սպասումները: Քաղաքացիների գոհունակության ցածր մակարդակը պահպանվել է, քանի որ ծառայությունների որակի և հասանելիության, ինչպես նաև պետական ռեսուրսների կառավարման թափանցիկության և հաշվետվողականության բարելավումները դեռևս պետք է տեսանելի դառնան: Պետական կառավարման ասպարեզում պետության կարողությունը սահմանափակ է, իսկ անարդյունավետությունը՝ զգալի (ինչպես կենտրոնական, այնպես էլ տեղական մակարդակում), իսկ դոմորների շատ նախաձեռնություններ դեռևս չունեն արդյունավետ համակարգման մեխանիզմ:

<sup>1</sup> . Քաղաքականության վերաբերյալ սույն հուշագիրն ավարտվել էր 2004թ.-ի ամռանը, երբ Հայաստանի Ազգային ժողովը «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի» փոփոխություններն էր ընդունում, որոնք արդյունքում փոփոխվեցին մարզերի և համայնքների, տեղական ինքնակառավարման գործադիր և խորհրդատվական մարմինների միջև որոշ փոխհարաբերությունները, գույքահարկի (գույքի և հողի) հավաքագրման պատասխանատվությունը դրվեց համայնքների վրա, մասնավորեցման եկամուտների մասհանում կատարեց և ներդրեց »Համայնքային ծառայության մասին օրենքը», որը կարգավորում է տեղական քաղաքացիական ծառայողների աշխատանքը: Չնայած իրավական այս զարգացումներին, քաղաքականության վերաբերյալ սույն հուշագրի վերլուծությունը, ստացված տվյալները և առաջարկությունները, որոնք վերաբերում են ինչպես (ապա)կենտրոնացման ռազմավարության նախագծման, այնպես էլ իրականացմանը, շարունակում են հիմնավորված լինել:

iii. Այս հուշագիրը բացահայտում է առանցքային ինստիտուցիոնալ և ֆինակալ հիմնախնդիրները, որ ներկայումս ծառայել են ՀՀ կառավարության առջև. (ա) ոչ համարժեք վարչատարածքային կառուցվածքը (որ հիմնականում արտացոլվում է տեղական ինքնակառավարման միավորների չափազանց մասնատվածության, փոքր համայնքների կարողությունների բացակայության մեջ, անկայուն և քաղաքականացված կադրերի և ոչ գործուն վերահսկողական մեխանիզմներում), (բ) լիազորությունների (պատասխանատվության) ոչ հստակ բաշխում, (գ) ինքնուրույնության և լավ տեղական կառավարման ոչ բավարար խթաններ, (դ) չկարգավորված պաշտոնական միջկառավարական ֆինակալ փոխհարաբերություններ, (ե) քաղաքացիների արդյունավետ մասնակցության պակաս և (զ) դոնորների հետ ոչ պաշտոնական խորհրդակցություն և արտաքին աջակցության ցրված համակարգում:

iv. Այս հուշագրում, հիմնվելով գործող իրավական, կազմակերպական և քաղաքականության դաշտի վրա (ԱՀՌԾ-ն<sup>2</sup> ներառյալ) առաջարկվում է քաղաքականության արդյունավետ իրականացման համար առավել հստակ և հաստատական պետական «բարեփոխումների ռազմավարական ուղղության» որդեգրում և կարևոր «ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների» սահմանում:<sup>3</sup> Այս նպատակով, հուշագիրը կոնկրետ առաջարկում է. (ա) տեղական ինքնակառավարման ամրապնդման լավ մշակված և ըստ հաջորդականության կազմված ռազմավարական ուղղություն, որը կարող է հենվել բավարար քաղաքական օժանդակության վրա և (բ) վստահելի «Գործառույթների ապակենտրոնացումը համակարգող միջնախարարական հանձնաժողովի» ստեղծում, որին խորհրդատվություն կտրամադրի «Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման հարցերով տեխնիկական քարտուղարությունը», որը պետք է պատասխանատու լինի ապակենտրոնացման գործընթացի աստիճանական իրականացումը քննելու և համակարգելու համար:

v. Տեղական ինքնակառավարման բարելավման իրականացման ռազմավարություն մշակելու վերաբերյալ հուշագրում քննարկվում են քաղաքականության առանցքային քայլերը, որոնց անդրադառնալը կառավարությունը կարող է դիտարկել:<sup>4</sup> Այդ քայլերի թվում են. (i) *տեղական ինքնակառավարման միավորների վարչական ռացիոնալացումը՝ մասնատվածության հաղթահարման, վերահսկողական մեխանիզմների և վեճերի լուծման համակարգի վերակազմակերպման համար, տեղական պետական քաղաքացիական ծառայության կանոնակարգումը և տեղական կարողությունների զարգացման խթանումը*, (ii) *պատասխանատվության*

<sup>2</sup> Կառավարության Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի (Հայաստանի Հանրապետություն, Երևան 2003թ.) բաժին 6.3.1.2-ը վերաբերում է Տարածքային կառավարմանն ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության բարելավմանը, իսկ Հավելված 9-ը թվարկում է քաղաքականությունն ու նպատակները, որոնք նախատեսվում է իրականացնել 2004-06 թթ.-ի ընթացքում:

<sup>3</sup> Այնուամենայնիվ ընդունվում է կառավարության կողմից ներկայացված և Ազգային ժողովի կողմից հաստատված տեղական ինքնակառավարման իրավական դաշտի վերջին առաջընթացը (տե՛ս վերը նշված 1 կետը):

<sup>4</sup> Տե՛ս հիմնախնդիրների և քաղաքականության վերաբերյալ աղյուսակը

*բաշխման հստակեցումը՝ խուսափելու հանրային ծառայությունների մատուցման իրավասությունների մասնակի համընկնումներից և բացերից, (iii) հաշվետվողականության կենսունակ կառուցվածքի ստեղծումը՝ ապահովելու, որ քաղաքացիների ձայնը լսելի լինի՝ մինևույն ժամանակ պահպանելով մակրոտնտեսական հետևողականությունը, (iv) միջկառավարական ֆինկալ փոխհարաբերությունների կարգավորում՝ տեղական ֆինկալ ինքնուրույնությունն ու կանխատեսելիությունը խթանելու համար և (v) դոնորների համակարգման մեխանիզմների վերածնակավորումն ավելի պաշտոնական հիմքի վրա՝ խրախուսելու կառավարության կողմից այն գործողությունների ղեկավարումը և տնօրինումը, որոնք իրականացվում են արտաքին աջակցությամբ:*

**Հայաստան. Հանրային ծառայությունների մատուցման  
(ապա)կենտրոնացումը և տեղական կառավարումը**

**Յինմասնագիտության և քաղաքականության աղյուսակ**

Հիմնական խնդիրները	Բարեփոխումների տարբերակներ		Կատարման ժամկետները <sup>5</sup>
	Իրականացման ռազմավարական ուղղությունները և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքը	Կոնկրետ քաղաքականության միջոցառումներ	
<p>1. Վարչատարածքային կառուցվածքի անհամապատասխանությունները, որոնք ուղղակիորեն ազդել են տեղերում հանրային ծառայությունների մատուցման կարողության վրա .</p> <p>ա. վարչական միավորների չափազանց մասնատվածությունը</p> <p>բ. տեղական կարողությունների բացակայությունը (տեխնիկական վարչական և ֆինանսական)</p> <p>գ. անկայուն և քաղաքականացված տեղական անձնակազմը</p> <p>դ. վերահսկողական և վեճերի լուծման ոչ գործուն մեխանիզմներ</p> <p>2. Պատասխանատվության ոչ հստակ բաշխումը, ինչը նպաստել է չֆինանսավորված հանձնարարականներին, ապառքների կուրտակմանը, հանրային ծառայությունների թերի մատուցմանը:</p> <p>3. Եկամուտների մասով ինքնուրույնության և լավ կառավարման խթանների ոչ բավարար մակարդակ, որը բացասաբար է անդրադարձել հաշվետվողականության թույլ կառուցվածքի վրա:</p> <p>4. Միջկառավարական չկարգավորված ֆիսկալ հարաբերություններ, որոնք նպաստել են անցանկալի բյուրոկրատական և քաղաքական ազդեցություններին և բացասաբար անդրադարձել տեղական բյուջեի կանխատեսելիության վրա:</p> <p>5. Քաղաքացիների արդյունավետ մասնակցության բացակայություն, ինչը հանգեցրել է պետական ռեսուրսների ոչ-օպտիմալ տեղաբաշխմանը և քաղաքացիների ղօգոնությանը:</p>	<p>Համապարփակ և հաջորդական կառուցվածքով «Տեղական կառավարման բարելավման ազգային ռազմավարության» ընդունում, որը պետք է հետևողականորեն իրականացվի և մոնիտորինգի ենթարկվի «Այակենտրոնացումը համակարգող միջնախարարական հանձնաժողով»-ի կողմից՝ աջակցություն ստանալով «Այակենտրոնացման և տեղական կառավարման հարցերով տեխնիկական քարտուղարություն» -ից: Ռազմավարությունը պետք է հիմնականում ուղղված լինի արդյունավետության բարձրացմանը, անաչառության և հանրային ծառայությունների մատուցման ամրապնդմանը:</p>	<p>1. Ռացիոնալ դարձնել տեղական պետական կառավարումը և.</p> <p>ա. հաղթահարել վարչական մաստանտավածությունը՝ խթանելով փոքր համայնքների (այդ թվում միջհամայնքային միավորումների ) միավորումը/ ձուլումը</p> <p>բ. վերափոխել վերահսկողական և վեճերի լուծման համակարգերը՝ սահմանափակելով մարզպետների դերը և արդյունավետ կերպով օգտագործելով դատական համակարգը</p> <p>գ. իրականացնել, հնարավորին չափ շուտ, Համայնքային քաղաքացիական ծառայության նոր կանոնակարգը</p> <p>դ. խթանել տեղական կարողությունների զարգացումը՝ ընդունելով տեղական կառավարության վերապատրաստման ազգային ռազմավարություն</p> <p>2. Հստակեցնել կոնկրետ գործառնության և ֆիսկալ պատասխանատվության բաշխումը, ծառայության չափորոշիչները և կատարողական չափանիշները՝ ընդունելով երկրորդային կանոնակարգեր և ըստ անհրաժեշտության լրացնելով Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը</p> <p>3. Սահմանել հաշվետվողականության հստակ մեխանիզմ՝ մեծացնելով տեղական ինքնուրույնությունը և գործելու իրավասությունը (այդ թվում տեղական սեփական եկամուտների հարցում բավարար չափով հայեցողությամբ գործելու համար), ինչպես նաև ամրապնդել թափանցիկությունը</p>	<p>Երկարաժամկետ</p> <p>Միջնաժամկետ</p> <p>Կարճաժամկետ</p> <p>Միջնաժամկետ</p> <p>Կարճաժամկետ</p> <p>Կարճաժամկետ</p>

<sup>5</sup> Անմիջապես = երեք ամսվա ընթացքում , կարճաժամկետ= հաջորդ տարվա ընթացքում, միջնաժամկետ = հետագա երկու տարիների ընթացքում, երկարաժամկետ = երեք անհրաժեշտ պայմաններն առկա լինեն

Հիմնական խնդիրները	Բարեփոխումների տարբերակներ		Կատարման ժամկետները <sup>5</sup>
	Իրականացման ռազմավարական ուղղությունները և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքը	Կոնկրետ քաղաքականության միջոցառումներ	
<p>6. Դոնորների ոչ բավարար համակարգում, ինչը լիարժեք չի օգտագործել օտարերկրյա աջակցության հավանական օգուտները և տեղ է թողել հանրային ծառայությունների թերի մատուցման համար</p>		<p>(հաշվետվությունների և մոնիտորինգի մեխանիզմների կատարելագործման միջոցով) և քաղաքացիական հասարակության առավել արդյունավետ մասնակցությունը</p> <p>4. Կանոնակարգել միջկառավարական ֆիսկալ հարաբերությունները՝ փոփոխելով տեղական կառավարության ֆինանսական համակարգը. (ա) ընդունելի ծառայության չափանիշների համաձայն իրենց պարտականությունները կատարելու համար տեղական իշխանությունների ֆինանսական ծախսերի մասով և (բ) թափանցիկ, բանաձևի վրա հիմնված մեխանիզմ՝ համահարթեցման միջոցների ընդհանուր դրտացիաների ինչպես չափը, այնպես էլ բաշխումը որուշելու համար</p> <p>5. Խթանել կառավարության ղեկավարությամբ դոնորների հետ խորհրդակցության և համակարգման արդյունավետ մեխանիզմներ՝ ուժեղացնելով Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների գործունեությունը համակարգող նախարարության <i>Դոնորների համակարգման բաժինը</i></p>	<p>Միջնաժամկետ</p> <p>Անմիջապա</p>

# Հայաստան. հանրային ծառայությունների մատուցման (ապա)կենտրոնացումը և տեղական ինքնակառավարումը

## Քաղաքականության վերաբերյալ հուշագիր

### I— ՀԱՄԱՏԵՔԱՏԸ ԵՎ ՆՊԱՏԱԿՆԵՐԸ

1. Անկախությունից ի վեր Հայաստանը փորձեր է արել հանրային ծառայությունների մատուցման պատասխանատվության բաշխման ուղղությամբ. (ա) գործառույթների ապակենտրոնացումը մարզային կառավարության ներկայացուցչության շրջանում, (բ) իրավասությունների փոխանցումը տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, իսկ վերջերս (գ) պետական ոչ-առևտրային կազմակերպությունների (ՊՈԱԿ) ստեղծումը: Այնուամենայնիվ իրականացումն անարդյունավետ է եղել, իսկ արդյունքները ոչ միշտ են դրական եղել, ինչը պայմանավորված է այլ գործոնների թվում նաև հնարավոր արդյունավետության և անաչառության խնդիրներով, որոնք ի հայտ են գալիս վարչական կառուցվածքի չափազանց մասնատվածության պատճառով: Աղաքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի (ԱՀՈԾ) համատեքստում Հայաստանի կառավարությունը նախատեսում է մի խումբ նոր քաղաքականության միջոցառումներ՝ արձագանքելու վարչատարածքային մասնատվածությանը, իրավասությունների և ռեսուրսների բաշխմանը և վարչական միավորների տեղական կարողություններին առնչվող խնդիրներին: Քաղաքականության վերաբերյալ այս հուշագրի նպատակն է աջակցել կառավարության ջանքերին՝ բացահայտելով բարեփոխումների առանցքային ոլորտները և առաջարկություններ ներկայացնելով միջազգային փորձի հիման վրա:

### II—ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

2. Հայաստանը փոքր ունիտար երկիր է (3.2 մլն մարդ), որտեղ կենտրոնական կառավարությունը շարունակում է գերիշխել պետական գործերի համարյա բոլոր կողմերում, չնայած սահմանադրությամբ ամրագրված է ապակենտրոնացած կառավարության կառուցվածքը, որտեղ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է համապատասխան դեր կատարեն:

3. Տեսականորեն, հանրային ծառայությունների արդյունավետությունը և անաչառությունը բարելավվում է, երբ կենտրոնական կառավարությունն ուշադրությունը սևեռում է արդարադատության իրականացման և միջազգային հարաբերությունների, մակրոտնտեսական քաղաքականության ձևավորման, ծառայությունների չափորոշիչների սահմանման և իշխանությունների ստորին օղակների կողմից իրականացված պետական քաղաքականության արդյունքների մոնիտորինգի և գնահատման վրա: Տեղական



ինքնակառավարման մարմինները իրենց դիրքի բերումով ավելի լավ կարող են արտացոլել քաղաքացիների նախասիրությունները՝ հնարավորություն ստեղծելով հատկապես տեղական հանրային ծառայությունների մատուցման առավել արդյունավետության համար (այդ թվում՝ կոմունալ ծառայությունների և որոշ կոնկրետ իրավագործություն նաև սոցիալական ոլորտներում): Այս մոտեցումը ենթադրում է տեղական իշխանություններին պետական գործառույթների իրականացման համար համապատասխան որոշումների ընդունման իրավասությունների, իրավունքների և պատասխանատվության փոխանցում: Գործնականում, սակայն, Հայաստանի ինքնակառավարման մարմինները պետք է դեռ ավելի լավ կազմակերպվեն, վերապատրաստվեն և տեխնիկապես զինվեն, որպեսզի կարողանան բավարար կերպով իրականացնել իրենց գործառույթները:

4. Արտացոլելով Տեղական ինքնակառավարման մարմինների Եվրոպական խարտիան՝ Հայաստանի հիմնական իրավական դաշտում արդեն մարմնավորված է պատասխանատվության բաշխման լայն շրջանակը:<sup>6</sup> Սակայն, ըստ ամենայնի կառավարությունն այս հարցում զգուշավոր է գտնվել և գիտակցել է այն հանգամանքը, որ որպեսզի ապակենտրոնացած վարչական կառուցվածքը վստահություն ներշնչի և հաջողությամբ իրականացվի, հնարավոր չէ ոչ պատասխանատվության փոխանցումը իրականացնել սրընթաց ձևով, ոչ էլ հնարավոր է գործառույթներ ու

<sup>6</sup> Այս իրավական հիմքը հիմնականում արտացոլում է Եվրամիության սուբսիդիարության սկզբունքը, որի համաձայն պետական գործառույթները տրվում են կառավարության հնարավոր ամենացածր օղակին, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ համոզիչ հիմքեր կան, որ կառավարության ավելի բարձր օղակները այդ գործառույթներն ավելի արդյունավետ կերպով կիրականացնեն՝ օրինակ շնորհիվ արտադրության ծավալի և մասշտաբի մեծացմամբ խնայողության, դրական կամ բացասական արտաքին ազդեցությունների: Քանի որ տարբեր վայրերում նախասիրություններն ու ծախսերը տարբեր են, արդյունավետության օգուտներ կարող են ստացվել սուբսիդիարության սկզբունքի կիրառման արդյունքում: Տեսականորեն, պետական ծառայությունների մեծ մասի համար (բացառությամբ ազգային անվտանգության, արտաքին քաղաքականության և մի քանի այլ ոլորտների) տեղական որոշում կայացնողները պաշտոնի բերումով շատ ավելի լավ կարող են որոշել, թե ինչ ծառայություններ, ինչ որակի և քանակի և ում պետք է մատուցվեն: Բացի այդ հարկատուները, հատկապես տեղական հարկերի և վճարների մասով, կարող են ավելի լավ բացահայտվել և մոնիտորինգի ենթարկվել տեղական իշխանությունների կողմից, քան բացառապես հեռավոր կենտրոնական տեսուչների կողմից, որոնք ընդհանուր առմամբ առավել հետաքրքրված են պետական հարկեր վճարող ավելի խոշոր հարկատուներով: Իդեալական առումով տեղական հարկատուները պետք է վճարեն իրենց սպառած հանրային ծառայությունների դիմաց (համարժեքության սկզբունք), թեև գործնականում տեղական կարիքներն ու հարկային հնարավորությունները կարող են տարբեր լինել: Ավելին, որոշ հանրային ծառայությունների սպառումը կարող է համարվել ազգային շահի խնդիր (կանխարգելիչ պատվաստման միջոցառումներ, անգրագիտության նվազեցում, աղքատության վերացում): Այս տարբերությունների և անաչառության խնդիրների պատճառով գործնական տարբերակը ծառայության մատուցման պատասխանատվության և ֆինասավորման տարանջատումը կլինի: Որպես այդպիսին, թեև մատուցումն ավելի լավ կիրականացվի տեղական մակարդակում, շատ դեպքերում ֆինանսավորման ապահովումը առավել լավ կարող է իրականացվել կառավարության ավելի բարձր օղակի կողմից: Այսպիսի դեպքերում պետական իրավասությունների *պատվիրակումը* կարող է ավելի տեղին լինել և կարող են պահանջվել ծառայության հստակ ստանդարտներ, պայմանական տրասնֆերտների մեխանիզմներ, աջալուրջ մոնիտորինգ և գնահատում:

ռեսուրսներ փոխանցել համաձայնեցված, պատշաճ կազմված և ըստ փուլերի բաժանված իրականացման ռազմավարության բացակայության պայմաններում: Ավելին, քաղաքացիների կողմից գործընթացին «տեր կանգնելու» (այսինքն՝ այդ գործընթացի համար պատասխանատվության ստանձնումը) համար, վերևից-ներքև ուղղված ապակենտրոնացումը պետք է արտացոլի ներքևից-վեր ինտեգրված մոտեցումը, որը պետք է ներառի քաղաքացիական հասարակության հետ մշտական խորհրդակցության մեխանիզմները՝ ի լրումն տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինտենսիվ մասնակցության:

5. Հայաստանի գործող վարչական կառուցվածքի և միջ-կառավարական ֆիսկալ փոխհարաբերությունների հարցերի համառոտ նկարագրությունից հետո (Բաժին III) քաղաքականության վերաբերյալ սույն հուշագիրը. (ա) բացահայտում է խաչաձևվող առանցքային հարցերը, որոնք նպաստում են Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման գործուն չլինելուն (Բաժին IV) և (բ) ուսումնասիրում է այս հիմնական խնդիրներին արձագանքելու *տնտեսապես արդյունավետ տարբերակները՝ ելնելով երկրի սոցիալ-քաղաքական միջավայրից* (Բաժին V):<sup>7</sup> Պայմանավորված այս հուշագրի հայեցակարգային և ռազմավարական բնույթով, նրանում միտումնավոր կերպով խորությամբ չենք անդրադառնում կոնկրետ, կարճաժամկետ իրականացման հարցերին:

### III—ՆԿԱՐԱԳԻՐ

#### 1. Տեղական ինքնակառավարման մարմինները, ապակենտրոնացումը և դոնորների աջակցությունը

6. 1995թ. ընդունված ՀՀ Սահմանադրությամբ ստեղծվեց ունիտար պետություն՝ ինքնավար ապակենտրոնացած կառավարություններով. կենտրոնական կառավարություն (Կառավարությունը) և տեղական ինքնակառավարման մարմիններ (այսինքն՝ Համայնքները): Այնուամենայնիվ երկիրը շարունակում է պայքար մղել ապակենտրոնացած կառավարման այնպիսի կառուցվածքի ներդրման համար, որը կլինի կայուն և գործուն: Այս առումով, հնարավոր է, որ դեռ երկար ճանապարհի պետք է լինի անցնել նախքան բավարար արդյունքները ակնհայտ կդառնան, քանի որ առայժմ գործող իրավական դաշտում ամրագրվածի և փաստացի պրակտիկայի միջև կապը խզված է: Ըստ էության, 1991թ. անկախության հռչակումից սկսած տեղական ինքնակառավարման մարմինները չափազանց մասնատված են դարձել, տեղական աշխատակազմը անկայուն և քաղաքականացված, տեղական կարողությունները (տեխնիկական, վարչական և ֆինանսական) վատթարացել են, իսկ ոմանք ասում են, որ քաղաքացիներին մատուցվող հանրային ծառայությունների քանակը և որակը այժմ շատ ավելի լավ չէ, քան նախքան անկախությունը: Այս զարգացումները որպես կանոն

<sup>7</sup> Ե՛ք 3 ներկայացված աղյուսակն ամփոփում է հիմնախնդիրները և ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները, ռազմավարական ուղղությունները և քաղաքականության հերթականությունը:

անվստահություն են առաջացնում պետական հատվածի նկատմամբ (ինչպես կենտրոնական, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ), քաղաքացիներին վանելով և հեռացնելով պետական գործերին մասնակցելուց:

7. Հավանաբար Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման թրուքումները պայմանավորված են ոչ միայն միջկառավարական ֆիսկալ փոխհարաբերությունների գործող իրավական դաշտով, այլ նաև առավել ամբողջականորեն և հետևողականորեն մշակված ապակենտրոնացման ռազմավարության բացակայությամբ: Թեև կառավարությունը որոշ քայլեր է իրականացրել իշխանության (պատասխանատվության, իրավասությունների և ռեսուրսների) ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցելու նպատակով առավել ընդհանուր իրավական դաշտի և որոշ կոնկրետ բարեփոխումների միջոցառումների ներդրման ուղղությամբ, սակայն այդ քայլերն առայժ ժամանակավոր միջոցառումների բնույթ են կրել՝ ըստ ոչ համոզիչ վերլից-ներքև մոտեցման: Այս մոտեցման պարագայում բացակայում է քաղաքացիական հասարակության բավարար ներգրավվածությունը և ընդհանուր քաղաքականության համատեքստը: Բացակայում է հստակ ռազմավարական ուղղությունը և հետևողական քաղաքականության հաջորդականությունը՝ անհրաժեշտ քաղաքական աջակցությամբ: Հետևաբար ապակենտրոնացման իրականացումը չի ընթացել ըստ նախատեսվածի, իսկ գործող իրավական դաշտը հիմնականում դեկլարատիվ է բնույթ է կրել: Ըստ էության ապակենտրոնացման պետական և լայնորեն ընդունված ռազմավարական ուղղության բացակայության հետևանքով միայն մեկուսի և առանձին միջոցառումներ են իրականացվել, որոնք անկայուն են եղել, որոնց նկատմամբ վստահությունը փոքր է եղել, իսկ տեղում գործնական արդյունքներն՝ անբավարար:

8. Թեև դոնորները բավականին առատաձեռն են գտնվել երկրի նկատմամբ, մասնավորապես 1990-ականների վերջից սկսած, դոնորներն հիմնականում ուշադրությունը սևեռել են իրենց առանձին տեղական զարգացման ծրագրերի վրա՝ գործունեություն ծավալելով ոլորտի կամ շրջանի/համայնքի մակարդակում (սովորաբար նախատեսվել են որպես Համայնքահեն զարգացման նախաձեռնություններ, որոնք գործել են պաշտոնական տեղական ինքնակառավարման մարմինների կառույցներին զուգահեռ)՝ առանց միմյանց և պաշտոնական տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ բավարար համակարգման: Դոնորների կուլեկտիվ միջամտությունների համար հետևողական և ինտեգրված մոտեցման բացակայությունը տպավորություն է ստեղծել, որ տեղական/ մարզային զարգացման համար օտարեկրյա աջակցության առաջնահերթությունները բացառապես դոնորների կողմից են թելադրվել, ուստի և պետությունը դրանց համար պատասխանատվություն չի ստանձնել և դրանք հանձն չի առել: Այս իմաստով հազվադեպ չեն հատկացումների հետ կապված անարդյունավետության դեպքերը, որոնք արտացոլվում են և՛ անհարկի կրկնողության և քաղաքացիներին կեսականորեն անհրաժեշտ ծառայությունների թերի մատուցման: Ավելին, նմանօրինակ չհամակարգված

օտարերկրյա աջակցությունից ակնկալվող արդյունքները հազիվ թե հնարավոր լինի ցուցանել որպես կայուն և երկարաժամկետ:

## 2. Գործող վարչական կառուցվածքը և հանրային ծառայության մատուցումը

9.37 տարածքային կառավարումը բաղկացած է 11 մարզերից (շրջաններից) և 930 համայնքերից (տե՛ս հավելվածներ I և II): Մարզերը *պետության* կառավարման *տարածքային* թևերն են, որոնք գտնվում են կենտրոնական կառավարության լիարժեք հսկողության ներքո, մինչդեռ համայնքները (քաղաքային և գյուղական) *տեղական ինքնակառավարման* վարչական միավորներն են: Վերջիններս ձևավորվում են ներկայացուցիչներից, որոնք ընտրվում են որպես տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, որոնք ունեն իրենց սեփական տեղական գերակայությունները սահմանելու և տեղական բյուջեն կատարելու օրենքով ամրագրված իրավասություն:

10. Սկզբունքորեն մարզի դերը կայանում է կենտրոնական կառավարության ապակենտրոնացած մարմիններին և գործառույթները մարզային մակարդակում համակարգելու, ինչպես նաև իրենց համապատասխան իրավասությունների շրջանակում տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումների և գործողությունների *օրինականությունը վերահսկելու մեջ*: Պաշտոնապես դատական համակարգը գործում է որպես վեճերի լուծման մեխանիզմ, սակայն այն միջկառավարական ֆիսկալ խնդիրների լուծման նախընտրելի ձևը չի: Դրա փոխարեն տպավորություն է ստեղծվում, որ գործնականում մարզերի իրավասությունները (որ իրականացվում են «մարզերի խորհուրդների» միջոցով)<sup>8</sup> գերազանցում են նրանց ակնկալվող մանդատները, ինչն արտացոլում է նախկին Խորհրդային ռեժիմից ժառանգած մեխանիզմները: Ըստ էության տարածքային խորհուրդները գործել են որպես կենտրոնի նկատմամբ տեղական ինքնակառավարման մարմինների հավատարմություն և ապահովող մեխանիզմ և ի վերջո տեղական մակարդակում ռեսուրսների բաշխման գերակայությունների սահմանման հարցում վերջին խոսքը տարածքային կառավարչին է պատկանել (այսինքն՝ կենտրոնի կողմից նշանակվող մարզպետներին): Սա ձեռք է բերվում տեղական մարմինների բյուջեների կազմավորման և իրականացման վրա ներգործելու միջոցով: Չետևաբար, ինչպես Արևելյան և հարավային Եվրոպայի որոշ երկրներում, Չայաստանում ևս, չնայած ակներև հզոր ժողովրդավարական ներկայացուցչությանը, որը բնութագրվում է ընտրվող 930 տեղական խորհուրդներով (որոնց կազմում ընդգրկվում են համայնքի ղեկավարները և ավագանիները)<sup>9</sup> հաշվետվողականության կառուցվածքը գործնականում հստակ կայացած չէ, ինչի հետևանքով առաջանում է իրավասությունների ոչ

<sup>8</sup> Կազմում ընդգրկված են մարզպետը և համայնքների ղեկավարները, սակայն *նախագահողը նշանակված մարզպետն է*:

<sup>9</sup> Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրության մասին օրենքը (1996թ) սահմանում է, որ ներկայացուցիչները ուղղակիորեն ընտրվում են Տեղական խորհրդի կազմում երեք տարի ժամկետով պաշտոնավարելու համար (համայնքի ղեկավարի դեպքում):

հստակ տարանջատում ու բաշխում և քաղաքացիներին ծառայությունների ոչ արդյունավետ մատուցում:

**Միջկառավարական հարաբերություններն անցումային երկրներում**

Անցումային շատ երկրներում, մասնատված և թույլ ինքնակառավարման մարմինները ենթարկվել են խիստ հսկողության՝ պետական վարչակազմի կողմից, պաշտոնական և ոչ պաշտոնական մեթոդներով: (\*) Այս հանգամանքը համարվել է արդյունավետ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման խոչընդոտ և այդ երկրները փորձել են շտկել խեղաթյուրումները:

Օրինակ՝ *Սլովակիայում* նախկին շրջանային գրասենյակները, որոնք պետական հսկողության հիմնական գործիքն էին, սկսեցին վերացվել 2001թ.,-ին ապակենտրոնացման վերաբերյալ հեռահար օրենքների ընդունումից հետո: Թեև պետական կառավարման տարածքային մարմինները պահպանվել են, նրանք տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ այլևս միևնույն ազդեցությունն ու իշխանությունը չունեն: Բացի այդ, ընտրվող տեղական մարմինների ստեղծումը պետական կառավարման և ինքնակառավարման մարմինների միջև հավասարակշռությունը լրացուցիչ փոփոխել է:

*Բուլղարիայում*, երկրի կառավարման բարեփոխումները նվազեցրել են պետություն պաշտոնական իշխանությունը որոշումներ ընդունող համայնքների նկատմամբ: Թեև միջկառավարական ֆինանսների հարցում լուրջ խնդիրները պահպանվում են, սակայն համայնքներն այլևս չեն գործում պետական կառավարման խիստ հսկողության ներքո: .(\*)

(\*) «Պետական կառավարման նորամուծությունները», Վերիեյեն և Քունբս, Edward Elgar publishers 1998թ.

(\*\*) «Բուլղարիա, միջկառավարական փոխհարաբերություններում առկա խնդիրներ», Համաշխարհային բանկ, 2004թ.

11. Ներկայումս Հայաստանում հանրային ծառայությունները մատուցվում են ինչպես կենտրոնական կառավարության (մարզերում իրականացվող ապակենտրոնացված կենտրոնական կառավարման և Պետական ոչ-առևտրային կազմակերպությունների միջոցով՝ ՊՈԱԿ), այնպես էլ ինքնուրույն ինքնակառավարման միավորների կողմից (համայնքային իշխանություններ):

**3.Ապակենտրոնացած կենտրոնական կառավարություն**

12. Պաշտոնապես մարզպետներն ունեն կենտրոնական կառավարության մարմիններին (այսինքն՝ տարբեր նախարարությունների գերատեսչությունները կամ վարչությունները) համակարգելու և միաժամանակ տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումները և գործողությունները վերահսկելու մանդատ: Չնայած մարզում նրանց փաստացի իրավասությանը, գործող ուղղահայաց ղեկավարման շղթայի ներքո մարզպետները սեփական ինքնուրույնություն չունեն՝ ոչ վարչական, ոչ բյուջետային. նրանց բոլոր իրավասությունները սկիզբ են առնում

կենտրոնից: Այնուհանդերձ մարզպետները գերակշռող *քաղաքական ներգործություն* ունեն Սահմանադրությամբ նրանց վերապահված այն իրավունքի պատճառով, որը նրանց թույլ է տալիս նախաձեռնել ցանկացած *ընտրված* տեղական ինքնակառավարման մարմնի լուծարման գործընթացը՝ դատական կարգով վեճերի լուծման ընդունված ընթացակարգի փոխարեն: <sup>10</sup>

13. Սահմանադրական այս իրավունքից քաջալերված և նախագահելով «մարզերի խորհուրդները» (որոնք կազմավորվում են համայնքների ղեկավարների կողմից) մարզպետները վերահսկում են մարզային քաղաքականության օրակարգը և նաև մեծ ներգործություն են ունենում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ռեսուրսների բաշխման և իրենց իրավասությունների շրջանակներում ծառայությունների մատուցման վերաբերյալ որոշումների ընդունման վրա: Հետևաբար մարզերի խորհուրդում համայնքների ղեկավարների աշխատանքի արդյունավետությունը վերահսկվում է կենտրոնի կողմից, որը պայմանավորում և սահմանափակում է տեղական իշխանությունների ինքնավարությունը իրենց իսկ ընտրատարածքի շրջանակներում: Թեև մարզի խորհրդի իրավասությունը զուտ «խորհրդատվական» է և նպատակաուղղված է մարզում պետական քաղաքականության իրականացման «համակարգմանը», համայնքների ղեկավարները շարունակում են ներկայիս մարզային խորհուրդները նույնացնել նախկին շրջանների/շրջկոմների հետ, որոնք գործում էին նախկին խորհրդային ռեժիմի վարչական կառուցվածքում և որոնց հիմնական դերը վերևից պարտադրված *կենտրոնական պլանի իրականացման նկատմամբ խիստ վերահսկողությունն էր:*

#### **4. Հանրային ծառայությունների մատուցման տարանջատված մաս /պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների կողմից/**

14. Կառավարման ճկունությունը ավելացնելու նպատակով, կառավարությունը խթանել է հանրային ծառայությունների մատուցման կարևոր հատվածների այսպես կոչված տարանջատմանը: Դեկավարվելով «Պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին օրենքով» (2001թ. հոկտեմբեր) այս *ինքնակառավարվող, արտաբյուջետային պետական ընկերությունները* կարող են ստեղծվել մշակույթի, բնապահպանության, առողջապահության, սոցիալական աջակցության, սպորտի, կրթության, գիտության և այլ նմանատիպ ոլորտներում:

15. Կրթության և առողջապահության ոլորտներում կառավարման որոշումների ընդունման իրավասությունը արդեն ուղղակիորեն փոխանցվել է ծառայություն մատուցողներին (դպրոցների խորհուրդներ և հիվանդանոցներ)՝ կենտրոնական և տեղական կառավարման մարմինների և քաղաքացիական հասարակության կողմից մասնակցության տարբեր աստիճանով (օրինակ՝ ծնողների ներկայացուցչությունը դպրոցի խորհրդի կազմում): Առայժմ , ՊՈԱԿ-ների գործունեության արդյունավետության թափանցիկությունը հազվադեպ է ապահովվում, իսկ ծառայության հստակ չափորոշիչները և

<sup>10</sup> Սահմանադրության հոդվածներ 107-ից 109-ը:

կատարողական ցուցանիշները բացակայում են: Հատկապես թույլ է եղել ֆինանսական հաշվետվության և հաշվետվական համակարգի պահանջների պահպանումը և միայն հետո պարզ կլինի, թե արդյոք փորձը հաջողվել է, թե ոչ: Օրինակ՝ հիվանդանոցների տնօրենները հիմա էլ հիմնականում քաղաքական նշանակումներ են, ինչը կարող է վկայել ՊՈԱԿ-ների գործող համակարգում առկա կառավարման խնդիրների մասին: Պահանջվում է ՊՈԱԿ-ների փորձի հանգամանակից գնահատում, որը պետք է ուղղված լինի հանրային ծառայությունների մատուցման ներկա տարանջատված հատվածի անհամաչափ կատարողականի պատճառների բացահայտմանը (ֆինանսական հարցերի կառավարումը ներառյալ):

16. Սակայն կառավարությունը մտահոգված է վերը նշված ՊՈԱԿ-ների թերություններով և հանձն է առել գործողություններ ձեռնարկել՝ ֆինանսական հարցերի նկատմամբ անհրաժեշտ երաշխիքների ապահովումը բարելավելու համար՝ միևնույն ժամանակ պահպանելով հանրային ծառայությունների մատուցման այս ինստիտուցիոնալ մեխանիզմով նախատեսվող գործառնական ճկունությունն ու արդյունավետությունը: Այս նպատակով ԱԿԱԿ-1-ին կից *Ջարգացման քաղաքականության մասնակի* 19-րդ պարբերությունն (հաշվետվություն թիվ 30179-AM) արտացոլում է այդ մեխանիզմի հնարավոր ռիսկերը նվազեցնելու և ֆինանսական հաշվետվությունների ներկայացման և մոնիտորինգի համակարգերը բարելավելու կառավարության մտադրությունը. (i) անհրաժեշտ լրացնող կանոնակարգերի ընդունմամբ, (ii) մոնիտորինգ իրականացնելու պատասխանատվությունը դնելով ՀՀ ՖԷՆ-ի Մասնավորեցման քաղաքականության և շահաբաժինների վարչության վրա, (iii) պարբերական ֆինանսական հաշվետվություններ ներկայացնելով, (iv) տվյալների բազա ստեղծելով, (v) կադրերի վերապատրաստման, (vi) աուդիտի ծրագրերի մշակման, հաշվետվությունների հրապարակման և նրանց ձեռքբերումներն ուսումնասիրելով և (vii) սահմանված պահանջները չպահպանելու դեպքում պատժամիջոցներ կիրառելով:<sup>11</sup>

## 5. Տեղական ինքնակառավարման մարմինները

17. Պաշտոնապես Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմինները *ինքնուրույն* վարչական կառույցներ են, որոնք երաշխավորվում են Սահամանդրությամբ և ընդհանուր կերպով կանոնակարգվում «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով» (1996թ., օրենքի նոր տարբերակը ընդունվել է 2002թ.-ին և փոփոխվել 2004-ին): Հայաստանը 1997թ.-ին վավերացրել է նաև «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան» և լրացրել է իր տեղական ինքնակառավարման համակարգի հիմքը «Տեղական ընտրությունների մասին օրենքով» և «Ընտրական օրենսգրքով» (1999թ.)<sup>12</sup>, «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին օրենքով» (1998թ.), «Բյուջետային

<sup>11</sup> Ֆինանսական հաշվետվությունների ներկայացումը ՊՈԱԿ-ների կողմից ԱԿԱԿ-1-ի իրականացված պայմանն է, իսկ պատժամիջոցների մշակումն ու կիրառումը համապատասխանաբար ԱԿԱԿ 2 և ԱԿԱԿ 3 –ի հիմնական պայմաններից են:

<sup>12</sup> Նոր Ընտրական օրենսգրքը քննարկվում է խորհրդարանում:

համակարգի մասին օրենքով» (1997թ., փոփոխվել է 2003թ.-ին),<sup>13</sup> «Ֆինանսական համահարթեցման մասին օրենքով» (1998թ.-ին, փոփոխվել է 2000թ.-ին) «Տարածքային կառավարման մասին օրենքով» (2002թ.) և «Համայնքային ծառայության մասին օրենքով» (2004թ.):

18. «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի» համաձայն, Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ունեն են «սեփական» և «պատվիրակված լիազորություններ»: Ինչ վերաբերում է «սեփական լիազորություններին», տեղական ինքնակառավարման մարմինները հանդես են գալիս որպես ղեկավար և սկզբունքորեն ուղղակիորեն հաշվետու են քաղաքացիներին ծառայությունների մատուցման համար (հաշվետվողականության կարճ ուղի): Սեփական լիազորությունները կարող են լինել «պարտադիր» (օրենքով սահմանված) կամ «կամավոր» (որը իրականացվում է տեղական ինքնակառավարման մարմնի կամքով կամ հայեցողությամբ), երկու լիազորություններն էլ (գործառույթները) ֆինանսավորվում են տեղական բյուջեից, որը կարող է նաև ներառել ոչ նպատակային տրանսֆերտներ/դոտացիաներ/ պետ. բյուջեից: «Պատվիրակված լիազորությունները» ևս սահմանվում են օրենքով, սակայն այս դեպքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները հանդես են գալիս զուտ որպես կենտրոնական կառավարության համար կոնկրետ հանրային ծառայություններ մատուցող գործակալ, իսկ այդ ծառայություններն ամբողջովին ֆինանսավորվում են պետ. բյուջեից: Պատվիրակված գործառույթների համար տեղական ինքնակառավարման մարմինները հաշվետու են կենտրոնին, որն էլ իր հերթին ենթադրվում է, որ պետք է հաշվետու լինի բնակչությանը (հաշվետվողականության երկար ուղի): «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքն» ընդհանուր գծերով սահմանում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործառույթները, իսկ երկրորդային օրենսդրությունը, որը կոնկրետ կսահմաներ պատասխանատվությունը և իրավասությունները, բացակայում է:<sup>14</sup>

## IV—ՏԵՂԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

19. Տեղական կառավարման ասպարեզում Հայաստանի առջև ծառայած հիմնախնդիրներ են. (i) վարչատարածքային ոչ համարժեք կառուցվածքը, (ii) իշխանության տարբեր մակարդակներում պատասխանատվության (լիազորությունների) ոչ հստակ բաշխումը, (iii) տեղական ինքնուրույնության ոչ բավարար մակարդակը և ֆիսկալ և քաղաքական հաշվետվողականության խթանումը խրախուսող համարժեք մեխանիզմների բացակայությունը, (iv)

<sup>13</sup> ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին օրենքը կանոնակարգում է ինչպես պետական, այնպես էլ համայնքների բյուջեն: Թեև տեղական համայնքների բյուջեի գերակայությունները որոշվում են Մարզային խորհուրդների կողմից, Հայաստանի հանրապետության համախմբված բյուջեն (որը կազմված է Պետական բյուջեից, համայնքների բյուջեներից և պարտադիր սոցիալական ապահովության բյուջեից` Չողված 4) հաստատվում է Խորհրդարանի կողմից:

<sup>14</sup> Հայաստանում լիազորությունների ընդհանուր բաշխումը տե՛ս հավելված III-ում:



չկարգավորված միջկառավարական ֆիսկալ փոխհարաբերությունները, (v) քաղաքացիական հասարակության արդյունավետ մասնակցության բացակայությունը և (vi) դոնորների աջակցության չափազանց ոչ պաշտոնական, հետևաբար նաև ոչ բավարար համակարգումը:

**1. Վարչատարածքային գործող կառուցվածքի անհամարժեքությունը** էական խոչընդոտ է հանդիսանում տեղական ինքնակառավարման մարմինների զարգացման համար, որը պետք է հաշվետու լինի որակյալ հանրային ծառայությունների մատուցման համար: Այս անհամարժեքությունը Չայաստանի ներկայիս կառավարման կառուցվածքում դրսևորվում է չորս ձևերով. (ա) տեղական ինքնակառավարման միավորների չափազանց մասնատվածություն, (բ) տեղական կարողությունների բացակայություն (այդ թվում՝ ֆինանսական, տեխնիկական և վարչական), (գ) անկայուն և քաղաքականացված տեղական աշխատակազմ և (դ) ոչ գործուն վերահսկողական մեխանիզմներ:

*ա. տեղական ինքնակառավարման միավորների չափազանց մասնատվածությունը* խոչընդոտել է ապակենտրոնացման առավել զգալի իրականացմանը՝ տնտեսական և ժողովրդագրական գործոնների հետևանքով: Կան մեծ թվով համայնքներ, որոնք չափազանց փոքր են, որպեսզի ի վիճակի լինեն ինքնուրույն կերպով որակյալ հանրային ծառայություններ մատուցել (այդ թվում՝ ջրամատակարարում, աղբահանություն և այլ համայնքային ծառայություններ, չխոսելով անգամ այնպիսի սոցիալական ծառայությունների վերաբերյալ, ինչպիսին են առողջապահությունը, կրթությունը և սոցիալական աջակցությունը) իրենց բնակչությանը՝ տնտեսականորեն արդարացված սկզբունքով:<sup>15</sup> Արդյունավետ մատուցելու նպատակով այս ծառայությունների մեծ մասի դեպքում պահանջվում է արտադրության և բաշխման նվազագույն ծավալ (արտադրության մասշտաբի և ծավալի մեծացման ազդեցություն), ինչը նման փոքր համայնքներում առանձին հնարավոր չէ ձեռք բերել: Բացի այդ տեղական ներդրումները ոչ օպտիմալ են դառնում ավելցուկների հնարավոր ազդեցության հետևանքով, քանի որ դրանք այս փոքր համայնքների կողմից իրենց համայնքի շրջանակներում լիովին չեն սպառվում: Ավելին, սրանց մեծամասնությունը փոքր վարչական միավորներ են (ընդհանուր առմամբ գյուղական), որոնք գտնվում են ցրված բնակելի տարածքներում կամ տնտեսապես ոչ նպաստավոր շրջաններում, որտեղից շարունակվում է բնակչության արտահոսքը դեպի ավելի խոշոր կենտրոններ և արտասահման՝ ետևում թողնելով շատ ավելի փոքր և թույլ համայնքներ:

<sup>15</sup> Ըստ եւրոյան «Ջրային տնտեսության պետական հանձնաժողով»-ը հիմնականում կանոնակարգում է ջրի մեծածախ գները ազգային և մարզային մակարդակում: *Ոռոգման* ջրի սպառողների ընկերակցությունների կանոնակարգումն իրականացվում է առանձին, որտեղ վարչական խորհուրդներում համայնքները ներկայացված են:

- բ. տեղական կարողության բազակայությունը վարչական միավորների չափազանց մասնատվածության և ժողովրդագրական վերջին տեղաշարժերի արդյունքն է: Որպես կանոն արտագաղթում են ամենաերիտասարդ և խելացի մարդիկ, այնպես որ համեմատաբար փոքր շատ համայնքներում առաջանում է մարդկանց պակաս, որոնց հնարավոր է տեխնիկապես և վարչական առումով վերապատրաստել և նախապատրասել պետական գործերի վերաբերյալ համապատասխան որոշումների կայացման պաշտոն զբաղեցնելու համար: Բացի այդ, որպես կանոն թուլանում է նաև այս մասնատված միավորների տնտեսական հիմքը՝ թույլ չտալով ձեռք բերել որևէ էական ֆիսկալ ինքնուրույնություն, անգամ այն դեպքում, երբ եկամուտների աղբյուրները (տեղական հարկեր, վարձավճարներ և ծառայությունների դիմաց գանձվող վճարներ) ապակենտրոնացվել ըստ վարչական տարածքում գտնվելու հիման վրա՝ խրախուսելով տեղական հարկերի հավաքագրման աշխատանքները: Օրինակ վերջերս ընդունված որոշումը, համաձայն որի տեղական հարկերի հավաքագրման պատասխանատվությունը (հողի և գույքի) փոխանցվում է տեղական մարմիններին կարող է ի վերջո բաշխման հակառակ ազդեցություն ունենալ. այն կարող է մեծացնել մարզերի միջև տարբերությունները, իսկ ամենափոքր և աղքատ համայնքների կախվածությունը պետ. բյուջեի հատկացումներից՝ առավել մեծացնել:
- գ. Անկայուն և քաղաքականացված տեղական աշխատակազմը մեծ խոչընդոտ է հանդիսացել բարելավված տեղական կառավարման և քաղաքացուն մատուցվող հանրային ծառայություններիի համար: Հայաստանում վերջերս (2004թ.-ի դեկտեմբերին) ընդունվել է «Համայնքային քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը», որը կարող էր տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակիցների համար կարիերայի հեռանկար ապահովել: Թեև նախաձեռնությունը մեծ արժանիք ունի, սակայն իրավական այս նոր գործիքը դեռ պետք է պատշաճ կերպով իրականացվի, որպեսզի այն արդյունավետ կերպով փոխի գործող պրակտիկան; Ներկայումս տեղական ինքնակառավարման աշխատակիցները հիմնականում նշանակվում են, ղեկավարվում, պաշտոնի առաջխաղացում ստանում և պաշտոնից ազատվում քաղաքական ազդեցությամբ: Դրա հետևանքով գործող համակարգը անկայուն է դառնում, քանի որ տեղական աշխատակազմը մեկուսացած է համայնքի կարիքներից և առանձնապես մտահոգված չեն աշխատանքի իրենց հեղինակությամբ, ինչը չի նպաստել գերազանցության սկզբունքի վրա հիմնված տեղական ծառայության կարիերային:
- դ. վերահսկողության ոչ գործուն մեխանիզմները տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ ներկա ինստիտուցիոնալ անոմալիաների հետևանքն են: Այս անոմալիաները խոչընդոտել են տեղական ինքնակառավարման

մարմինների ինքնուրույնությանը, որը նախատեսվում է որպես բարելավված քաղաքական և ֆիսկալ հաշվետվողականության հզոր խթան: Այս անոմալիաները հատկապես արտահայտվում են ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմինների նկատմամբ մարզպետների (շրջանների կառավարիչների) չափազանց մեծ և անհարկի իշխանությամբ և մարզպետների տեղական ռեսուրսների բաշխման վերաբերյալ որոշումների կայացման գործընթացի վրա ոչ պատշաճ ազդեցությամբ և (ii) հուսալի վարչական դատական համակարգի գործնական բացակայությունը, համակարգ, որը կարող էր արդյունավետ կերպով հանձն առնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումների և գործողությունների օրինականության վերաբերյալ վեճերի լուծումը:

ii. **Պատասխանատվության ոչ հստակ բաշխումը** խաթարում է Հայաստանում հաշվետվողականության կառուցվածքը և տեղական ինքնակառավարումը: Հաճախ տեղական ինքնակառավարման մարմինները ճշգրիտ չգիտեն, թե որոնք են իրենց կոնկրետ լիազորությունները և իրավասությունները (օրինակ՝ քաղաքականության ձևակերպում և /կամ քաղաքացիներին ծառայությունների մատուցման իրականացում, շենքերի և ենթակառուցվածքների պահպանում, ներառյալ կամ առանց ֆինանսավորման, մոնիտորինգի և գնահատման): Տեղական ինքնակառավարման վերաբերյալ օրգանական օրենքը լայն իմաստով տեղական կառավարման մարմինների գործառույթներն է սահմանում (տես հավելված III), երկրորդային օրենսդրությունը, որը պետք է *հստակեցնի կոնկրետ* պատասխանատվությունը, լիազորությունները, ծառայության չափորոշիչները և կատարողական ցուցանիշները, դեռևս բացակայում է: Պարտականությունների վերաբերյալ հստակության բացակայությունը խրախուսել է լիազորությունների հանձնարարումը առանց ֆինանսական միջոցների առկայության, որոնք էլ իրենց հերթին ապառքների, թերի մատուցված հանրային ծառայությունների և քաղաքացիների դժգոհության տեղիք են տվել: Բացի այդ, պարտականությունների թերի սահմանումը չի սահմանափակվում միայն ծառայությունների մատուցմամբ, այլ ներառում է նաև կապիտալ ծախսերը: Այդպես է օրինակ ժառանգած այնպիսի ենթակառուցվածքների դեպքում, ինչպես բնակարանները, տեղական/գյուղական ճանապարհները, դպրոցների շենքերը և կոմունալ տնտեսություններն են (այդ թվում ջրահեռացման և ջրամատակարարման համակարգը, ջեռուցման մատակարարումը), որոնց պահպանման, վերանորոգման և նոր ներդրումների պատասխանատվությունը առայժմ հստակ և բավարար կերպով սահմանված չէ: <sup>16</sup> Ավելին, այս ենթակառուցվածքներն ընդհանուր առմամբ հին են և վատթար վիճակում, կոմունալ տնտեսությունների բնականոն գործունեությունը ծախսատար է և որպես կանոն գերազանցում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների

<sup>16</sup> Բյուջեի մասին տարեկան օրենքներով համայնքներին կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման նպատակային բանակցությունների արդյունքում համաձայնեցված հատկացումներ (այսպես կոչված սուբվենցիաներ) են կատարվում, սակայն հատկացման չանանիշները թափանցիկ չեն:

մեծամասնության (հատկապես ավելի փոքր գյուղական համայնքների) ֆինանսական և վարչական կարողությունները: Յետևաբար, բացի նոր ներդրումների ծավալի մասշտաբին և արտաքին ազդեցությանն առնչվող հարցերից, ընդհանուր առմամբ կապիտալ ծախսերի համար պատասխանատվությունը (գործող ենթակառուցվածքների պահպանումն ու վերականգնումը ներառյալ) չի կարող զուտ սիմետրիկ կերպով դրվել բոլոր հայկական համայնքների վրա:

iii. **Տեղական լավ ինքնակառավարման համար ինքնուրույնության և խթանների ոչ բավարար մակարդակն** արտացոլվում է ծախսային պատասխանատվության համեմատ սեփական եկամտի ոչ բավարար աղբյուրների առկայությամբ(այդ թվում տեղական հարկեր, վճարներ, ծառայության դիմաց գանձվող գումարներ և ոչ հարկային եկամուտներ): Տեղական ինքնակառավարման սեփական եկամուտների հարաբերակցությունը համախմբված պետական եկամուտներին որպես կանոն չնչին է եղել Հայաստանում (1999-2000թթ.-ին միջինը կազմելով 4.3%) և չափազանց ցածր ԵՄ-ի նորանդամ պետությունների միևնույն ցուցանիշից (1999-2000թթ. մոտավորապես 12%) (Հավելված IV): Այս իրավիճակի հետևանքով Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետ. բյուջեի տրամսֆերտներից չափա զանց մեծ կախվածության մեջ են հայտնվել՝ քաղաքացիներին թույլ չտալով պատշաճ կերպով. (ա) հասկանալ բյուջետային միջոցների այլընտրանքային հատկացման հարաբերական ծախսերը և արդյունավետ ընտրություն կատարել և (բ) բացահայտել այն պաշտոնյաներին, որոնք պատասխանատու են տեղում մատուցվող և ֆինանսավորվող ծառայությունների որակի և քանակի համար: Բացի այդ կենտրոնից ստացվող հատկացումների սակավության ռիսկով և մասհանվող հարկերի կանոնների հաճախակի փոփոխություններով են<sup>17</sup> հիմնականում պայմանավորված ծրագրային և կատարվող տեղական բյուջեների միջև մեծ շեղումները, որոնք բացասաբար են անդրադառնում տեղական բյուջեների կանխատեսելիության և միջնաժամկետ ծրագրավորման վրա:

Comment [JCO1]: Page: 14  
Figure provided by Gohar

20. Մինչև վերջերս Հայաստանում բոլոր հարկերի հավաքագրումն իրականացվում էր հարկային վարչարարության կենտրոնական կառույցի կողմից (Հարկային պետական ծառայություն/ՀՀ Ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարություն), իսկ այնուհետև դրանցից մասհանում էր կատարվում համայնքներին՝ հողի հարկի և գույքահարկի 100% -ը և եկամտահարկի 15%-ը: 2000թ.-ից սկսած եկամտահարկից մասհանումները դադարեցվեցին, իսկ 2004թ.-ից սկսած հողի հարկի և գույքահարկի *հավաքագրումը* (թեև ոչ լրիվ վարչարարությունը) աստիճանաբար փոխանցվում է համայնքներին (սկսելով

<sup>17</sup> Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքով (հոդված 57) սահմանվում է, որ բանապահպանական վճարներից, եկամտահարկից և շահութահարկից մասհանումներ են կատարվում համայնքներին: Սակայն շահութահարկից մասհանումներ երբևէ չեն կատարվել, իսկ եկամտահարկից մասհանումները համայնքներին՝ ծագման սկզբունքով (վարչական տարածքում գտնվելու սկզբունքով), սկսել են կատարվել միայն 1999թ.-ից սկսած, 15%-ի չափով: Սակայն 2000թ. պետ. բյուջեով դա ևս դադարեցվել է այն հիմնավորմամբ, որ այդ մասհանումները հորիզոնական տարբերությունների ավելացման միտում էին դրսևորում, քանի որ գյուղական համայնքներում հարկային բազա առանձնապես գոյություն չուներ:

երևանի շրջաններից և 47 քաղաքային համայնքներից):<sup>18</sup> Վերջինիս դեպքում, տեղական եկամուտները կարող են մեկ անգամ և բոլորի համար աճել՝ հարկերի հավաքագրման սկզբնական խթանի հետևանքով:<sup>19</sup> Այնուամենայնիվ հողի հարկի և գույքահարկի հիմքերի և դրույքաչափերի մասին որոշումը առայժմ կենտրոնական կառավարությունն է ընդունում: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից որևէ քաղաքականության դեպքում հայեցողության բացակայությունը<sup>20</sup> նշանակում է, որ այս հարկերը շարունակում են դիտարկվել որպես տրանսֆերտներ (թեև ուղղակիորեն հավաքագրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից), ոչ թե պատշաճ կերպով՝ ինչպես տեղական հարկեր:<sup>21</sup>

21. Ինչ վերաբերում է համայնքային կունունալ տնտեսություններին, թվում է, որ քիչ են խթանները ծախսերի վերականգման քաղաքականությունների և տեղական մարմինների կողմից ծառայությունների դիմաց գանձվող վճարների արդյունավետ հավաքագրմանը նպաստելու համար: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից փոքր մասնակցությամբ, գործող կունունալ ծառայություններ մատուցող ընկերությունների ակտիվները և կառավարումը հիմնականում վերահսկվում են կենտրոնական կառավարության կողմից: Օրինակ ջրի դեպքում համայնքները ջուրը կենտրոնական կառավարությունից գնում են հասատագրված մեծածախ գնով, իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է իրենց համայնքի բնակիչներից հավաքագրեն ջրի վարձը:<sup>22</sup> Սակայն քանի որ տեղական բաշխիչ համակարգի վիճակն անմխիթար է, իսկ հավաքագրվող գումարները փոքր տոկոս են կազմում, ջրի կորուստն ու տնտեսական վնասները մեծ են, ապա հաճախ այս տեղական բաշխիչ համակարգերը աշխատում են մեծ պակասուրդով, իսկ կենտրոնի նկատմամբ նրանց պարտքերը շարունակում են կուտակվել:<sup>23</sup>

**iv. Չկարգավորված միջկառավարական ֆիսկալ փոխհարաբերությունները**  
Ճանապարհ են բացել բյուրոկրատական և քաղաքական ազդեցությունների համար և բացասաբար անդրադարձել բյուջեի կանխատեսելիության և տեղական կառավարման վրա: Թեև տեղական ինքնակառավարման հետ առնչվող ցանկացած գործող իրավական գործիք հղում է կատարում ֆինանսական հարցերին, կառավարությունը դեռևս չունի հետևողական, օրենքով ամրագրված միասնական միջկառավարական ֆիսկալ

<sup>18</sup> 2004թ. ապրիլի 8-ի թիվ 192-Ն որոշման լրացումը սահմանում է, որ տեղական իշխանությանը հարկերի հավաքագրման իրավասության փոխանցումը կկատարվի աստիճանաբար՝ նրանց համապատասխան պարտականությունները ստանձնելու կարողության համաձայն:

<sup>19</sup> Թեև կարևոր, սակայն դրանք եկամտի դիմամիկ աղբյուրներ չեն:

<sup>20</sup> Որոշ երկրներում այսպիսի դեպքերում հայեցողությունը թույլատրվում է սահմանափակ ձևով, այսինքն տեղական իշխանությունները (տեղական խորհուրդը) կարող են դրույքաչափերն ընտրել թույլատրելի սահմաններում:

<sup>21</sup> այսինքն՝ ինչպես նախկինում, համարժեք է ծագման սկզբունքով տեղական ինքնակառավարմանը կատարվող 100% մասհամմանը;

<sup>22</sup> Ջրային տնտեսության պետական հանձնաժողով:

<sup>23</sup> Ըստ էության սա պետության համար պայմանական պարտավորություն է և համայնքների համար վեր է ածվել բարոյական ռիսկի խթանի, քանի որ պետությունը պարբերաբար օգնել է համայնքներին (տե՛ս օրինակ 1999թ.-ի մարտի 3-ի, թիվ 49-ը որոշումը):

փոխհարաբերությունների համակարգ: Օրինակ՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը» սահմանում է (Հոդված 57), որ անհատական եկամտահարկից, ձեռնարկությունների շահութահարկից և բնապահպանության հարկից (վճարներից) պետք է մասհանումներ կատարվեն համայնքների բյուջեներին, սակայն մասհանման չափը չի սահմանում: Իսկ «Բյուջետային համակարգի մասին օրենքն» իր հերթին ուղղակիորեն հղում չի կատարում այս մասհանվող հարկերին և ոչ բացահայտ կերպով հարցը թողնում է սովորական տարեկան բյուջեի մասին օրենքներին, որպեսզի այդ օրենքներով սահմանվեն ազգային եկամուտներից կատարվող մասհանումները: Դրա հետևանքով, 1999թ. տարեկան պետ. բյուջեի մասին օրենքը համայնքներին հատկացրեց նշված ազգային հարկերից մասհանումները, սակայն մասհանվող հարկերից այդ հատկացումները 2000թ.-ից պարզապես դադարեցվեցին: Միջկառավարական ֆիսկալ փոխհարաբերությունների նման տատանումները խիստ քայքայիչ հետևանքներ են ունենում տեղական ինքնակառավարման համար, քանի որ առաջացնում են անորոշություն և փոքրացնում են տեղական բյուջեի կազմման և ծրագրավորման կանխատեսելիությունը:

22. Համայնքներին կատարվող ուղղակի հատկացումների մեխանիզմների նպատակն է հիմնականում չեզոքացնել առկա ուղղահայաց և հորիզոնական ֆիսկալ անհավասարակշռությունները, սակայն դրանք ցրված են և կարգավորվում են ցրված իրավական գործիքներով, որոնք միշտ չէ, որ համապատասխանում են միմյանց: Ներկայումս գոյություն ունեն համայնքներին հատկացվող տրանսֆերտների երկու հիմնական մեխանիզմներ՝ (ա) այսպես կոչված *սուբվենցիաները*, որոնք ըստ էության պայմանական, նպատակային կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման տրանսֆերտներ են և (բ) այսպես կոչված *սուբսիդիաները*, որոնք ընդհանուր նպատակի համար, ոչ պայմանական տրանսֆերտներ են:

23.«Սուբվենցիաների» *չափը և բաշխումը* հիմնված չէ կանոնների վրա. դրանց վերաբերյալ ամեն տարի բանակցություններ են վարվում և հաստատվում են սովորական պետական բյուջեի մասին օրենքով: Այդ սուբվենցիաները ժամանակավոր, նպատակային կապիտալ տրանսֆերտներ են համայնքներին, որոնք տրվում են կենտրոնական կառավարության սահմանած պետական կոնկրետ նպատակների իրականացման համար: Մյուս կողմից, պետական բյուջեից համայնքային բյուջեներին տրամադրվող «սուբսիդիաների» ինչպես *չափը*, այնպես էլ *բաշխումը* կատարվում է կանոնների հիման վրա: Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը (Հոդված 58) սահմանում է, որ Հայաստանի հանրապետության բյուջեի նախորդ տարվա *համախմբված* եկամուտների առնվազն չորս տոկոսը ոչ պայմանական «դոտացիաների» ձևով հատկացվում է համայնքներին:<sup>24</sup> Թեև ասվում է, որ այս «դոտացիաների» հատկացումը հետապնդում է

<sup>24</sup> Ինչը կարող է անհետևողական լինել, քանի որ (Բյուջետային համակարգի մասին օրենքի համաձայն) *համախմբված* եկամուտները ներառում են նաև համայնքների բյուջեները: Սրանից կարող է հետևել, որ դոտացիաներն ավելանում են, երբ հավաքագրված տեղական հարկերն ավելանում են և նվազում՝ երբ նվազում են:

համահարթեցման նպատակ,<sup>25</sup> դրանք ըստ էության բաշխվում են բնակչության թվի հիման վրա (առավել փոքր, սահմանային և լեռնային համայնքների օգտին որոշ խտրականությամբ), սակայն առանց հարկային կարողությունները հաշվի առնելու: Ավելին, դոտացիաների հատկացման բանաձևը հնացել է, մանավանդ հիմա, երբ հողի հարկի և գույքահարկի հավաքագրումն ապակենտրոնացվել է ըստ վարչական տարածքում գտնվելու սկզբունքի, քանի որ վերջին քաղաքականությունը միտված է համայնքների միջև առկա տարբերությունների հետագա ավելացմանը:

24. Համայնքների ֆինանսները կարգավորվում են նույն «Բյուջետային համակարգի մասին օրենք»-ով (բյուջեի ձևավորման մասով), համարվում են ազգային Գանաձապետարանի մաս (բյուջեի կատարման մասով) և ենթակա են արտաքին աուդիտի (փաստացի ստուգում կամ գնահատում) Վերահսկիչ պալատի կողմից (Ազգային ժողովին առընթեր գործող վերստուգման գերագույն հաստատությունն է): Սակայն տեղական բյուջեների հաշվապահական հաշվառման դասակարգման և աուդիտի միասնական համակարգը դեռևս մշակման փուլում են: Տեղական բյուջեի թափանցիկությունը բավարար չէ, այդ թվում բացակայում է ներքին աուդիտը և հաշվետվությունների անհուսալի համակարգը: Ամփոփելով նշենք, որ միջկառավարական ֆիսկալ փոխհարաբերությունները դեռևս կանոնակարգվում են ցրված և ոչ ամբողջական օրենսդրությամբ, կենտրոնի կողմից վատ են կառավարվում և բավարար թափանցիկություն չունեն՝ տեղիք տալով բյուրոկրատական և քաղաքական ազդեցությունների և թերի տեղական կառավարմանը: Այնուամենայնիվ կառավարությունը տեղյակ է տեղական ինքնակառավարման ֆինանսներին առնչվող ռիսկերին և իր հանձնառությունն է դրսևորել (ԱԿԱՎ-1-ին կից *Ջարգացման քաղաքականության նամակի* 21-րդ պարբերություն) բարելավելու թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը՝ հզորացնելով տեղական ինքնակառավարման կարողությունը բյուջեի կազմման, կատարման և հաշվետվությունների ներկայացման հարցում:

**v. Քաղաքացիների կողմից ակտիվ մասնակցության պակասը** ռեսուրսների բաշխման ծրագրավորման փուլում և ծառայությունների մատուցման մոնիտորինգի հարցում արտացոլվում է հայկական առայժմ գերակշռող վերկից-ներքև մոտեցումը: Քանի որ քաղաքացիները հիմնականում անտեսվել են, նրանք օտարացել և մեկուսացել են պետական որոշումների կայացման և մոնիտորինգի գործընթացներից: Դրա հետևանքով, չպետք է զարմացնի, որ պետական ծառայությունների քանակից և որակից քաղաքացիների զոհունակության մակարդակը շատ ցածր է:

25. Դոնորներից շատերը փորձել են առավել ուղղակիորեն քաղաքացիական հասարակությանը ներգրավել իրենց սեփական մարզային/տեղական զարգացման ծրագրերում, սակայն դոնորների կողմից

<sup>25</sup> Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի հոդված 58-ը (հատկացվող դոտացիաների վերաբերյալ) կարգավորվում է *Ֆինանսական համահարթեցման մասին օրենքով* (ընդունվել է 1998թ, փոփոխվել է 2000թ.-ին), կառավարության թիվ 713/98 և 756/98 որոշումներով և լրացումներով):

Ֆինանսավորվող այս աշխատանքները ընդհանրապես տեղայնացված լինելու միտում ունեն և կապված չեն ազգային գլխավոր ծրագրի հետ և իրականացվում են պաշտոնական կենտրոնական կառավարության (ոլորտների քաղաքականություն) և տեղական ինքնակառավարման (ապակենտրոնացած) կառույցներին զուգահեռ: Դոնորների կողմից ֆինանսավորվող այս «համայնքների պահանջներով թելադրվող գործունեությունը» որպես կանոն բյուջեից դուրս են և առանց կայունության երաշխիքի: Ավելին համայնքները ներպետական հաստատությունների փոխարեն համապատասխան օտարերկյա դոնորներին հավատարիմ և հաշվետու լինելու միտում են ցուցաբերում, իսկ դոնորների կողմից թելադրվող ծրագրերի ռիսկը ամբողջովին բացառված չէ: <sup>26</sup> Թեև դոնորների այս ծրագրերը որպես կանոն օգուտ են բերում փորձնական համայնքներին (բարելավելով քաղաքացիների մասնակացությունը և ուղղություն ցույց տալով իրենց համապատասխան «Համայնքների ասոցիացիաներին»<sup>27</sup> դոնորների դրամաշնորհները ծախսելու առավել արդյունավետ ուղիների վերաբերյալ), պետ. բյուջեին զուգահեռ իրականացվելու փաստից հետևում է, որ թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը ոչ միշտ են այնպիսին, ինչպիսին ցանկալի է, որ լինեն պետական գործերի կառավարման տեսանկյունից:

26. Այս իմաստով Հայաստանում առավել համագործակցության և ինտեգրված մոտեցման հսկայական հնարավորություն կա.(i) կենտրոնի կողմից ծրագրավորվող ոլորտների քաղաքականությունների (հատկապես առողջապահության, կրթության, սոցիալական աջակցության և հիմնական ենթակառուցվածքների ոլորտում), (ii) ապակենտրոնացման ռազմավարության համար, որն ուղղված է առավել արդյունավետ տեղական ծառայությունների մատուցմանը, և (iii) դոնորների կողմից ֆինանսավորվող զարգացման ծրագրերի միջև, որոնք խթանում են քաղաքացիների ուղղակի ներգրավածության աճը: Այսպիսի ինտեգրված մոտեցման օգուտը կլինի այն, որ տեղական բյուջեի կազմման գործընթացին ավելի շատ մասնակցություն կցուցաբերվի, այն առավել ամբողջական և թափանցիկ կլինի, ինչն էլ կօգնի ավելի հստակ հաշվետվողականության կառուցվածքի ներդրմանը, բարելավված տեղական կառավարմանը և առավել արդյունավետ հանրային ծառայությունների մատուցմանը:

*vi. . Դոնորների աջակցության ոչ ֆորմալ համակարգումը* բավարար չի եղել կառավարության ղեկավարությամբ դոնորների միջև առավել արդյունավետ և համաձայնեցված համագործակցությունից երկրի հավանական օգուտները առավելագույնի հասցնելու համար: Առանձին վերցրած՝ դոնորներից յուրաքանչյուրը շատ ակտիվ, բավականին առատաձեռն է եղել և զգալի ավանդ է ունեցել Հայաստանի առանձին տեղական համայնքների

<sup>26</sup> Կարող է բարձրացվել նաև անաչառության հարցը, քանի որ մասնատիպ կարիքներ ունեցող որոշ համայնքներ աջակցության այս ծրագրերից դուրս են մնում՝ առանց պետականորեն հստակ կերպով սահմանված բացահայտ չափանիշների:

<sup>27</sup> Հատուկ քաղաքացիական իրավաբանական անձի տիպի համագործակցության մեխանիզմ համայնքների միջև, որը խթանել է դոնորը (տես Հավելված V-ը)



զարգացման գործում՝ օժանդակելով տեղական ինքնակառավարման մարմինների կարողությունների զարգացմանը (օրինակ տեղական ինքնակառավարման պաշտոնյաների ֆինանսական կառավարման և հարակից հարցերի շուրջ վերապատրաստումը) կամ քաղաքացիներին համախմբելով ընդհանուր տեղական նպատակների շուրջ (օրինակ համայնքների կարիքներով թելադրվող ենթակառուցվածքների և սոցիալական զարգացման ծրագրեր): Սակայն դոնորների կոլեկտիվ ներդրումն առավել արդյունավետ կլիներ, եթե նրանց գործողություններն իրականացվեին համատեղ՝ *կառավարության ղեկավարած համընդհանուր ազգային ռազմավարական ուղղության համաձայն*: Վերջինիս արդյունքում կարող էին առավել համասեռ մեթոդներ և մոտեցումներ կիրառվել կարողությունների զարգացման համար, խուսափելով կրկնողություններից և ռեսուրսների վատնումից և նվազագույնի կհասցվեին աջակցություն չստացած ոլորտները:

## **V—ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԻ ՀԱՂԹՎԱՐՈՒՄԸ**

27. Բազմաթիվ են տեղական հանրային ծառայությունների մատուցման արդյունավետության և հաշվետվողականության բարելավման ասպարեզում Հայաստանի առջև ծառայած հիմնախնդիրները, սակայն ապակենտրոնացման ռազմավարության և տեղական կառավարման համակարգի ռացիոնալացումն ընկած են բարեփոխման գործընթացի առանցքում:

### **Ա. Բարեփոխումների ռազմավարական ուղղությունն ու ինստիտուցիոնալ կառուցվածքը**

28. Կառավարության Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը (ԱՀՌԾ) սահմանում է «տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության բարելավման համար» (պարբերություն 184-193) ընդհանուր ուղենիշները, որ կարող են հիմք հանդիսանալ արդյունավետ ֆիսկալ և վարչական *ապակենտրոնացման իրականացման ռազմավարության* համար՝ պետության ունիտար կառուցվածքին համապատասխան: ԱՀՌԾ-ն թվարկում է տարածքային զարգացման և տեղական կառավարման լայն ոլորտներում ընդհանուր քաղաքականությունը, որ նախատեսվում է իրականացնել 2004-2006թթ.-ի ընթացքում (ԱՀՌԾ փաստաթղթի հավելված 9), թեպետ *հստակ ռազմավարական ուղղությունը և առանցքային կոնկրետ բարեփոխումների չափորոշիչները* (ինչպես քաղաքականության, այնպես էլ հաստատությունների) դեռ պետք է *սահմանվեն և նրանց հերթականությունը շրջահայաց կերպով սահմանվի*:

29. Այս համատեքստում կարևոր է, որ Ազգային ժողովը հաստատի, իսկ նախագահն արտոնի՝

ա. լավ մշակված *Տեղական կառավարումը բարելավելու ազգային ռազմավարություն*<sup>28</sup>

- (i) պարզաբանելով ինքնակառավարման բարեփոխումների հիմնական ռազմավարական ուղղությունները (ըստ ոլորտների ձևավորված ռազմավարություններին համապատասխան), որոնք իրականացվելու են միջին ժամկետում, որոնք կարող են հույս դնել հիմնական շահագրգիռ կողմերի աջակցության վրա (կենտրոնական և տեղական կառավարություններ, քաղաքացիական հասարակություն, դոնոր համայնք) և
  - (ii) արձագանքելով ՊՈԱԿ-ների գործունեության առկա թերություններին, որոնք բացահայտվել են նախորդ մանրամասն գնահատման ժամանակ:
- բ. տեղական կառավարման ռազմավարության պատասխանատու իրականացման համար ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների ամրապնդումը, այդ թվում կազմելով՝

- i. *Ապակենտրոնացումը համակարգող միջկառավարական հանձնաժողով* (տեղական ինքնակառավարման մարմինների և քաղաքացիական հասարակության մասնակցությամբ), վարչապետի (կամ վարչապետի տարածքային կառավարման համար պատասխանատու տեղակալի) ղեկավարությամբ, կզտնվի կառավարության բարձրագույն մակարդակում (իդեալական պայմաններում նախագահի կամ վարչապետի ապարատում) և ապակենտրոնացման բարեփոխումների իրականացնելու լիարժեք հայեցակարգային քննարկումների ու փոփոխությունների լիազորություն կունենա:<sup>28</sup>

***Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման հարցերով հատուկ տեխնիկական քարտուղարություն,*<sup>29</sup> որը միջնախարարական համակարգող հանձնաժողովին կզեկուցի կոնկրետ համայնքներում մատուցվող հանրային ծառայությունների բարելավման հարցերի վերբերյալ: Այս տեխնիկական քարտուղարությունը պետք է ստեղծվի Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքները համակարգող նախարարության գործող կառուցվածքների հիման վրա՝ փոխնախարարի նախագահությամբ: Բարեփոխումների ռազմավարության առանցքային տարրերը**

30. Հայաստանում մատուցվող հանրային ծառայությունների բարելավմանն ուղղված բարեփոխումների ցանկացած ռազմավարություն պետք է արձագանքի տեղական ինքնակառավարման թերությունների բացահայտված ոլորտներին և առնվազն պարզաբանի, թե ինչպես (ա) ռացիոնալացնել տեղական պետական կառավարումը, (բ) հստակեցնել

<sup>28</sup> Գործող «Տեղական ինքնակառավարման հարցերով հանձնաժողովը» (ստեղծվել է նախագահի 2001թ.-ի հունվարի հրամանագրով) պետք է վերակազմավորվի «Ապակենտրոնացումը համակարգող միջնախարարական հանձնաժողովի», ինչպես վերն առաջարկվում է, հստակ մանդատով, օրակարգով և ավելի լայն ներկայացուցչությամբ:

<sup>29</sup> Բացի այդ, բոլոր շահագրգիռ կողմերի ներկայացուցչությամբ ստեղծված և արտաքին տեխնիկական փորձի, անհրաժեշտության դեպքում՝ նաև միջազգային օժանդակությամբ:

պատասխանատվության բաշխումը, ինչպես ծախսերի, այնպես էլ եկամուտների դեպքում, (զ) սահմանել մակրոտնտեսական իմաստով հետևողական հաշվետվողականության կառուցվածք, (դ) կանոնակարգել միջկառավարական ֆինսկալ փոխհարաբերությունները՝ տեղական ինքավարությունը մեծացնելով և (ե) խթանել դոնորների խորհրդակցության և համակարգման համապատասխան մեխանիզմներ:

### ***1. Տեղական պետական կառավարման ռացիոնալացումը***

31. Հայաստանում ապակենտրոնացման հաջողության և համայնքներում մատուցվող հանրային ծառայությունների բարելավման համար տեղական պետական կառավարման ռացիոնալացումը պարտադիր պայման է: Այս իմաստով, ապակենտրոնացման ռազմավարությունը պետք է անդրադառնա քաղաքականության բարեփոխումների առնվազն չորս առանցքային ոլորտների՝ ուշադրությունը սևեռելով՝ (ա) գործող վարչատարածքային կառուցվածքի չափազանց մասնատվածությունը հաղթահարելու, (բ) տեղական ինքնակառավարման վերահսկողության և վեճերի լուծման արդյունավետ մեխանիզմներ ստեղծելու, (գ) տեղական ինքնակառավարման կադրերի վերապատրաստման և նշանակման ճիշտ խթանների ներդրման և (դ) տեղական վարչական և տեխնիկական կարողությունների զարգացման վրա:

#### ***(ա) վարչական միավորների մասնատվածության հաղթահարումը***

32. Վերջերս շատ երկրներ տեղական առավել արդյունավետ համատեղ հանրային ծառայությունների մատուցման համար փորձել են կիրառել ինքնակառավարման ռեսուրսների միավորման տարբեր մեխանիզմներ, ինչը միշտ չէ, որ հաջողվել են: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների համախմբման համար երբեմն խթանվում է կամավոր հիմունքով (ինքնուրույն միավորների ասոցիացիաների համար խթանների միջոցով), երբեմն այն կիրարկվել է պարտադրանքով (հատկապես ոչ-կենսունակ տեղական ինքնակառավարման մարմինները ավելի խոշոր վարչական միավորների հետ ձուլելու միջոցով), իսկ երբեմն նաև կիրառվել է երկու տիպի մեթոդների համակցությունը: Սկզբունքորեն, առաջին տարբերակի առավելությունը (կամավոր միություն) ներքևից դեպի վեր սկիզբ առնող նախաձեռնություն լինելն է, սակայն դրա իրականացման համար առավել երկար ժամանակ կպահանջվի, եթե երբևէ իրականացվի: Դիմադրությունն այս դեպքում կարող է ի հայտ գալ տեղական վերնախավի կողմից տեղական իշխանությունը ստանձնելու արդյունքում, որը հետաքրքրված չէ ավելի մեծ իրավասություններ ունեցող կառավարությանը իշխանության փոխանցմամբ կամ իշխանությունից հրաժարվելով: Երկրորդ տարբերակի (պարտադիր ձուլում) առավելությունը ավելի արագ լինելու մեջ է, սակայն այն սոցիալական կամ քաղաքական ռիսկ է պարունակում:

**Տեղական ինքնակառավարման միավորների համախմբման փորձը**

1970-ական թվականներին Հյուսիսային Եվրոպայում, (Դանիա, Շվեդիա, Անգլիա, Բելգիա և Նորվեգիա) իսկ 1990-ականներին Հունաստանում և Շոտլանդիայում հանդիպում են պարտադիր ձուլման ջանքերի մի քանի օրինակներ: Ներկայումս կամավոր ձուլման փորձ է արվում Լատվիայում, որի արդյունքները թույլ են: Բարեփոխումների պարտադիր ձուլման մոդելի առավելությունը կայանում է առավել արդյունավետության և իրականացման դյուրինության մեջ, սակայն այն կարող է վտանգ ստեղծել զանազան էթնիկական, սոցիոլոգիական և պատմական անցյալ ունեցող հասարակությունների քաղաքական խաթարման համար, քանի որ վերևից-ներքև ուղղված բարեփոխումները կարող են հակասել ժառանգած տեղական ավանդույթներին և սովորույթներին: Կամավոր մոդելի առավելությունը կայանում է այս սովորույթները հարգելու և միջ-տեղական կառավարության վարչական համաձայնությունների իրենց հունով զարգացումը թույլ տալու մեջ: Սակայն մոդելի թերությունն այն է, որ այն ավելի բարդ է իրականացնելը, իսկ երբեմն՝ մոնիտորինգի ենթարկելը: Ալբանիայում խորհրդարանը ներկայումս քննարկում է օրենքի նախագիծ, որը նախատեսում է երկու տեսակների (պարտադիր և կամավոր) համակցում: Արևմտյան Եվրոպայի որոշ երկրներ համախմբման փոխարեն որդեգրել են առավել ազատական քաղաքականություն (Ֆրանսիա, Իսպանիա, Ֆինլանդիա, Իտալիա)՝ ընդունելով այնպիսի կանոնակարգեր, որոնք խրախուսում են գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև համագործակցությունն ու միությունները, ինչպես նաև հանրային ծառայությունների մատուցման համար արտաքին պատվերների հնարավորություն են ստեղծում:

33. Բացի վերևից-ներքև պարզ համընդհանուր համախմբման, գոյություն ունեն հնարավոր այլընտրանքային ուղիներ չափազանց մասնատված տեղական պետական կառավարման անարդյունավետ կողմերը շրջանցելու համար: Առաջին ուղին պատասխանատվության անհամաչափ բաշխումն է՝ ըստ որակյալ ծառայությունների մատուցման համայնքների կարողությունների: Այս դեպքում պետք է սահմանվեն նվազագույն ծառայության չափորոշիչներ և մատուցման կատարողական նպատակների չափանիշներ, որոնց հիման վրա պետք է գնահատվի յուրաքանչյուր առանձին համայնքի համապատասխանությունը: Համայնքները, որոնք չեն համապատասխանի սահմանված չափանիշներին, պարտադրման եղանակով «կմիավորեն» հարևան առավել մեծ վարչական միավորների հետ (որոնք իրենք կհամատասխանեն ընդունելիության չափանիշներին) կամ կհամախմբվեն այլ չափանիշներին չհամապատասխանող համայնքների հետ նոր, ավելի մեծ և չափանիշներին համապատասխանող վարչական միավորներ կազմելով: Ընդունելիության չափանիշներին համապատասխանող համայնքների կամավոր միավորումը կարող է խթանել նաև պետական ծառայությունների միավոր ծախսերի կրճատումը: Համայնքներին պատասխանատվության անհամաչափ բաշխումը կարող է կիրառվել առանձին գործառույթների կամ ընդհանուր պետական ծառայությունների մատուցման նկատմամբ: Նախորդ մոտեցումը պարտադիր չէ, որ համայնքների ձուլման հանգեցնի, մինչդեռ վերջինս կօժանդակի նրան, որ առանձին ոչ-կենսունակ համայնքները նոր համախմբված միավորից դուրս ինքնուրույն գոյատևելու օբյեկտիվ պատճառ չունենան:

Այլընտրանքային երկրորդ ուղին ինքնակառավարման *միջանկյալ* մակարդակի ինստիտուցիոնալ հիմքերի վրա դնելն է (այսինքն՝ շրջաններ, մարզեր կամ այլ՝ հարգելով Հայաստանի ունիտար կառուցվածքը), որին

լիազորությունների և պարտասխանատվության բաշխումը ուղղակիորեն կիրականացվի օրենքով:<sup>30</sup>

34. Սակայն, քանի որ ՀՀ Սահմանադրությունը թույլ չի տալիս նմանատիպ միջանկյալ ինքնակառավարում (օրինակ Սահմանադրության համաձայն մարզերը *կենտրոնական կառավարության կառուցվածքի* մաս են կազմում),<sup>31</sup> պետք է դիտարկվեն այլընտրանքային մեխանիզմներ: Միջհամայնքային միավորումների պատշաճ կանոնակարգումը և ինստիտուցիոնալացումը կարող է տարբերակներից մեկը լինել: «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի» հոդվածներ 78-80-ը արդեն թույլ են տալիս իրավաբանական անձի կարգավիճակով միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը «համայնքների որոշ խնդիրներ համատեղ լուծելու և ծախսերը նվազեցնելու համար»: Այս առումով խիստ անհրաժեշտ է *միջհամայնքային միավորումները պատշոնապես կանոնակարգել որպես պետական կամ նմանատիպ կազմակերպություններ՝ խթանելու վարչատարածքային ծուլումը կամ միավորումը՝ նպատակ ունենալով առավել գործուն և արդյունավետ համատեղ ծառայություն մատուցել* և լրացնել գործող «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքը» և համապատասխանաբար նաև հարակից օրենսդրությունը:

35. Ներկայումս նախատեսվող միջհամայնքային միավորումների փոխարեն համայնքային ասոցիացիաները կազմակերպվել են որպես *ոչ-պետական* իրավաբանական անձինք (ՀԿ-ի տեսակ), հիմնականում խրախուսվելով դոնորների տարածքային զարգացման ծրագրերի կողմից, որոնք այդ ծրագրերը վարչական առումով կենսունակ դարձնելու համար համախընքում են հարևան համայնքները: Այնուամենայնիվ, թեպետ հիմնականում նպատակ ունենալով *խթանել ծրագրի իրականացումը և ֆինանսական հսկողությունը*, այս համայնքային ասոցիացիաները ժամանակավոր լուծում լինելու ռիսկ են պարունակում, քանի որ չունեն պետական հսկողություն, հաշվետվողականության հստակ կառուցվածք և կայուն ֆինանսական հիմք:<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Օրինակ վերջերս, եվրոպական անցումային շատ երկրներ ինքնավար շրջաններ են ստեղծել ուղղակիորեն (Չեխիա) կամ անուղղաՎճճեն (Ալբանիա) ընտրված ներկայացուցչական խորհուրդներով: Հունգարիան և Խորվաթիան ստեղծել են շրջանային մարմիններ, որպես կառավարությունների միջանկյալ օղակ: Սլովակիան սահմանադրական փոփոխություն է կատարել 2001թ.-ին՝ թույլ տալով որ իշխանությունն ապակենտրոնանա տեղական կառավարություններում, որոնք հիմա արդեն հայտնի են «բարձր տարածքային ինքնակառավարման միավորներ»: Մասնավորապես կենտրոնական Եվրոպայի երկրների դեպքում, հիմնական շարժառիթը Եվրամիության կառուցվածքային միջոցներից օգտվելու իրավունք ստանալու համար ներկայացված պահանջներին համապատասխանելն էր:

<sup>31</sup> Ալբանիայում, օրինակ, շրջանային խորհուրդները կազմավորվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկայացուցիչներից և իրենք էլ *տեղական ինքնակառավարման* ստորակարգության միևնույն մակարդակում են գտնվում՝ տարբերվելով միայն իրենց գործառնություններով (որոնք են հիմնականում համակարգումը և ներքևից-վերև կամավոր պատվիրակված գործառնությունները) և իրենց իրավասությունների շրջանակով: Մյուս կողմից Չեխիայում 2000թ.-ին շրջանները ստեղծվել են որպես ինքնակառավարման *անմիջական մակարդակ*, ուղղակիորեն ընտրված շրջանային խորհրդի ներկայացուցիչներով և օրենքով կոնկրետ իրենց վերապահված գործառնություններով:

<sup>32</sup> Տե՛ս Հայաստանի համայնքների միջև համագործակցության մեխանիզմների վերաբերյալ Հավելված V-ը:

36. Համայնքային ասոցիացիայի առկա փորձի հիման վրա անհրաժեշտ է մշակել համայնքների միջև առավել թափանցիկ, արդյունավետ, գործուն և կայուն համագործակցության համակարգ: Այս առումով «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքում» նշվող միջհամայնքային միավորումների հայեցակարգը պետք է զարգացվի: Թեև միջհամայնքային միավորումների կարգավիճակը սահմանադրությամբ դեռևս անհրաժեշտ է հստակեցնել, երկրի ներկա ապակենտրոնացած վարչական կառուցվածքը պետք է ավելի լավ բնորոշվի, իսկ միավորումները պետք է կարգավորվեն որպես պետական իրավաբանական անձ: Ավելին, միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հիմնական առաջնորդող սկզբունքները պետք է սահմանվեն, ինչպես օրինակ. (ա) համախմբված բյուջեի չեզոքությունը,<sup>33</sup> ապահովելով հատուկ խթաններ, որ քաղաքացիներն ընթանեն նոր համակարգին միանալու կոլեկտիվ օգուտները և (բ) ֆիսկալ ինքնուրույնության և հայեցողության համապատասխան մակարդակ (իրենց իրավասության տակ գտնվող միջոցներից օգտվելու և տեղաբաշխելու համար) օրենքի համաձայն սահմանված պատասխանատվության համաձայն:

37. Միջհամայնքային միավորումների իրականացումը կարող է աստիճանական լինել կամ փորձնական հիմունքով՝ սկսելով գործող համայնքային ասոցիացիաների վերակազմակերպումը որպես միջհամայնքային միավորումներ խթանելուց, ապա հանդել մյուս ոչ-կենսունակ համայնքներին կազմավորվել որպես միջհամայնքային միավորումներ՝ նախապես սահմանված ժամանակացույցի համաձայն: Համայնքային ընկերակցությունների ռեսուրսների տեղաբաշխման կամ ծառայություններ մատուցման ցանկացած դրական փորձ պետք է ներառվի և տարածվի նոր միջհամայնքային միավորումների շրջանում՝ ինտենսիվ վերապատրաստման ծրագրերի միջոցով, որոնք ամբողջովին կֆինանսավորվեն կենտրոնի կողմից (կարող է լրացվել նաև դոնորների աջակցությամբ)՝ համաձայն Եվրախորհրդի (ԵԽ) կողմից առաջարկվող վերապատրաստման ռազմավարության (տես ստորև), ինչ ձևով (և երբ), որ ընդունվի կառավարության կողմից: Որպես պետական ընկերություններ զրանցվելուց հետո (վերակազմակերպված համայնքային ասոցիացիաները ներառյալ) նրանք պետք է գործեն նոր կանոնակարգվող միջհամայնքային միավորումների իրավունքների և պատասխանատվության համապատասխան: Սա կներառի գույքային իրավունքներ, ինչպես նաև իրավական ընթացակարգերի պահպանումը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Բյուջետային համակարգի մասին օրենքներով» սահմանված կարգով, ինչպես օրինակ պետական գնումների և ֆինանսական կառավարման կանոնները (բյուջետային և գանձապետարանի հաշվապահական հաշվառման, վճարումների, հաշվետվությունների ներկայացման և աուդիտի գործող համակարգերի համաձայն): Իրականացման փուլում նոր համակարգը պետք է աչալրջորեն մոնիտորինգի ենթարկվի *Ապակենտրոնացումը համակարգող միջնախարարական հանձնաժողովի կողմից՝ Տեղական*

<sup>33</sup> Այն իմաստով, որ ինքնակառավարման կառուցվածքի փոփոխությունը չպետք է ազդի համախմբված պակասորդի վրա, այսինքն՝ ֆինանսական ռեսուրսների կարող են տեղափոխվել միայն անվանումներ կամ բյուջեների միջև՝ մակրոտնտեսական կայունությունն ապահովելու համար:

ինքնակառավարման հարցերով տեխնիկական քարտուղարության աջակցությամբ:

**(բ) Վերահսկողական մեխանիզմի վերակառուցումը և վեճերի լուծման համակարգը**

38. Ներկայումս ազգային դժգոհությունը մարզպետների չափազանց իրավասությունների և տեղական գործերին միջամտելու վերաբերյալ տեղական ինքնակառավարման վերահսկողության համակարգի լուրջ անոնալիաներից է: Այն ներառել է կառավարության կողմից ընտրված տեղական ներկայացուցիչների պաշտոնից ազատումը. մարզպետների իրավասություններն ամրագրված են Սահմանադրությամբ (Հոդված 109). Ենթադրաբար այդ իշխանությունը երբեմն գործածվել է զուտ քաղաքական հիմքերով: Ամեն դեպքում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լուծարումը (որի ինքնավարությունը ևս երաշխավորվում է Սահմանադրությամբ) պետք է հիմնվի օրենքի վրա և իրականացվի դատական գործընթացի արդյունքում և կախված չլինի կենտրոնի որևէ պաշտոնյայի որոշումից: Այս առումով անհրաժեշտ է ուսումնասիրել տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործողությունների օրինականության վերահսկողության շրջանակների և ընթացակարգերի վերաբերյալ համապատասխան կանոնակարգերը և համապատասխանաբար փոփոխել, որպեսզի ապահովեն օրենքի գերակայության համաձայն ընտրված տեղական ներկայացուցիչների կառավարման իրավական պաշտպանվածությունը: Մի կողմից պետք է Հայաստանում մարզպետների և այլ գործադիր մարմինների վերահսկողական իրավասությունները հստակեցվեն, իսկ գործողության շրջանակը սահմանափակվի: Մյուս կողմից դատական համակարգի դերը, դատարանների միջոցով, պետք է ուժեղացվի, տեղական ինքնակառավարման ոլորտում վեճերն առավել արդյունավետ կերպով լուծելու համար:

39. Ունիտար պետություններից շատերը, ինչպես օրինակ Ֆրանսիան, ունի տարածքային պերֆեկտներ, որոնք նաև տարածքում կենտրոնական կառավարության համար իրականցում են համակարգման կամ վերահսկողական գործառույթներ: Նրանք համակարգում են կենտրոնական կառավարության գերատեսչություններն ու ծրագրերը և *վերահսկում են* տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության *օրինականությունը*: Սակայն, պերֆեկտները չեն կարող միջամտել տեղական ինքնակառավարման գործերին, բացի տեղական իշխանություններին ծանուցելուց, երբ տեղական ինքնակառավարման որոշումների կամ գործողությունների հետևանքով անօրինականությունը է հայտնաբերվել: Հայաստանը կարող է սա բարեհաջող օրինակ համարել և տեղական ինքնակառավարման հարցում մարզպետների դերը սահմանափակել տեղական ինքնակառավարման օրինականությանը հետևելով, տեղական իշխանություններին դրանց մասին ծանուցելով և դրանց բավարար ձևով չուղղելու դեպքում դատարան դիմելով՝ վեճի լուծման համար: Այս ինստիտուցիոնալ կառուցվածքը համահունչ կլինի ժողովրդավարության ամրապնդմանը, որ Հայաստանը հանձն է առել: Բացի մարզպետների կողմից իրականացվող պատշաճ վերահսկողությանը, միջկառավարական

դատավեճերը և պատժամիջոցների սահմանումը պետք է թողնել, որ լուծվեն սովորական դատական գործընթացով՝ դատական համակարգի միջոցով: Այս առումով Սահմանադրությունը փոփոխելու կարիք ևս կարող է լինել:<sup>34</sup>

***(գ) «Համայնքային քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի» իրականացումը***

40. Վերջերս ընդունված «Համայնքային քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը» տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակիցներին կանոնակարգում է որպես պետական ծառայողներ. Օրենքը հիմք է ստեղծում կայուն և արժանիքների վրա հիմնված տեղական քաղաքացիական ծառայության համար: Այն բարձրացնում է տեղական մարմինների պատշոնյաների աշխատանքի ապահովվածությունը, վերապատրաստման և մասնագիտական կարիերայի ծրագրերի հնարավորություններ է ընձեռում՝ ըստ արժանիքների: Օրենքը նաև ներառում է մասնագիտական կարգերի ներգրավման և պահելուն ուղղված միջոցառումներ, որոնք պետք է համալրվեն խստորեն կանոնակարգվող բաց մրցույթների միջոցով: Սակայն որպեսզի այն զուտ դեկլարատիվ մտադրություն չդառնա, «Համայնքային ծառայության մասին» նոր օրենքը պետք է հնարավորին չափ շուտ իրականացվի: Նոր օրենքի իրականացումը պետք է համապատասխանի և լիովին համահունչ լինի Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքին և տեղական ինքնակառավարման աշխատակազմի կառուցվածքի ներսում առաջխաղացման, ինչպես նաև ծառայությունը ազգային ծառայության մակարդակ և այդ մակարդակից տեղափոխելու հնարավորություն տա:<sup>35</sup> Այս օրենքի արդյունավետ իրականացման համար պետք է հաստատվի *գործողությունների ծրագիր*, որը պետք է իրականացվի *Ապակենտրոնացումը համակարգող հանձնաժողովի* ղեկավարությամբ, *Ազգային վերապատրաստման/ուսուցման ռազմավարության* համաձայն (տես ստորև), դոնորների աջակցությամբ և կառավարության հսկողությամբ:

***(դ) Տեղական կարողությունների զարգացման խթանումը***

41. Ներկա պայմաններում տեղական արհեստավարժ կադրերի զարգացման նպատակով կենսունակ կարողությունների զարգացման ծրագրի ներդրումը Հայաստանում պետական գործառույթների (ինչպես տեղական եկամուտների հավաքագրման, այնպես էլ տեղական պետական ծառայությունների մատուցման հարցում) ապակենտրոնացման հաջողության պարտադիր պայմաններից է: Սրա համար կպահանջվի մշակել տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար *ազգային վերապատրաստման ռազմավարություն* և ստեղծել վերջինիս իրականացման համապատասխան *ինստիտուցիոնալ կառուցվածք*: Սակայն սա չի ենթադրում, որ

<sup>34</sup> Նախապատրաստվել է սահմանադրական փոփոխությունների նախագիծ, որի կարող է այս հարցը լուծելու հնարավորություն ընձեռել:

<sup>35</sup> Պետք է նախատեսել դժվարությունները, որ ծառանալու են փոքր համայնքների առջև «Համայնքային ծառայության մասին» նոր օրենքի իրականացման ժամանակ: Որպես պետական կազմակերպություններ պաշտոնական միջհամայնքային միավորումների ստեղծումը, կարող է այս խնդիրը լուծելու տարբերակներից լինել: Կարելի է մանրամասն դիտարկել նաև փորձնական և փուլային իրականացումը:



գործառույթների ապակենտրոնացումը պետք է դադարեցվի՝ սպասելով մինչև տեղական կարողությունները լիովին առկա լինեն: Փոխարենը երկու ռազմավարությունները՝ գործառույթների ապակենտրոնացումը և կարողության զարգացումը պետք է իրականացվեն միաժամանակ, իսկ վերջինս պետք է դիտարկվի որպես աշխատանքի ընթացքում վերապատրաստում:

42. Կարևոր է գիտակցել, որ տեղական ինքնակառավարման կարողությունների զարգացման հարցում առանձին դոնորների կողմից ընդունված մոտեցումները թեպետ իրենց բնույթով առատաձեռն են եղել, սակայն տարաբնույթ: Ներկա իրավիճակը պահանջում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար առավել լավ մշակված վերապատրաստման ռազմավարություն, որը չբացառելով յուրաքանչյուր դոնորի ջանքերն ու առանձին աջակցությունը կարող է ապահովել միավորումը համազգային միասնական մոտեցման շուրջ:<sup>36</sup> Այս նպատակով պետք է վերապատրաստման գործակալություն/մարմին ստեղծել, որպես հաստատություն, որը կազմված կլինի. (i) ղեկավարությունից/խորհրդատվական խորհրդից (ուր ներկայացված կլինեն բոլոր համապատասխան շահագրգիռ կողմերը, այդ թվում կենտրոնական և տեղական կառավարության ներկայացուցիչները, դոնորները) և (ii) *փոքր* վարչական մարմնից, որը պատասխանատու կլինի հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերապատրաստումը համակարգելու համար: Նպատակ ունենալով խուսափել բյուջետային ազդեցությունից՝ վերապատրաստման գործակալությունը պետք է նախատեսվի միայն որպես *վերապատրաստման իրականացումը խթանող մարմին (կամ բրոկեր)*, ոչ որպես ուղղակիորեն վերապատրաստումը իրականացնող: Վերապատրաստման անկացումը ապահովելու համար պետք է մրցույթներ անցկացվեն, որին միջազգային և գործող տեղական (ինչպես պետական, այնպես էլ մասնավոր) մասնագիտացած ուսուցման հաստատությունները մասնակցելու հավասար հնարավորություն կունենան: Առնվազն սկզբում ինչպես վերապատրաստման ծրագրերը, այնպես էլ գործակալության ծառայությունները պետք է ֆինանսավորվեն դոնորների կողմից: Այնուամենայնիվ, նպատակ ունենալով ապահովել գործընթացի համար տեղական մարմինների կողմից պատասխանատվության ստանձնումը և կենսունակությունը, պետք է ի սկզբանե հասկանալ, որ տեղական բյուջեներում պետք է սկսել ավելացված պահուստներ ձևավորվել կադրերի վերապատրաստման համար: Վերապատրաստման ռազմավարությունը պետք է նախատեսի, որ երբ միջին ժամկետում տեղական ֆինանսական հնարավորությունները թույլ տան, *վերապատրաստման ծրագրերը և գործակալությունը* աստիճանաբար կդառնան իրավամբ տեղական

<sup>36</sup> Եվրախորհրդի աջակցությամբ 2004թ.-ի կետերից շրջանառության մեջ են դրվել Ազգային վերապատրաստման գործակալության և ուսումնական կարիքների գնահատման փաստաթղթերի նախագծերը: Սա կառավարության չափազանց կարևոր նախաձեռնություններից է, որը պետք է խրախուսվի և օժանդակություն տրվի բոլոր դոնորների կողմից:

ինքնակառավարման հաստատություն, որը հիմնականում կֆինանսավորվի տեղական բյուջեներից:

**Տեղական վարչական զարգացման համար վերապատրաստման համակարգեր**

Համայնքային կադրերի զարգացումը լուրջ խնդիրներ է ստեղծել անցումային պետությունների համար: Շատ դեպքերում, տեղական ինքնակառավարման մարմինները չունեն ֆինանսական ռեսուրսներ, որպեսզի ներդնեն կադրերի զարգացման ծրագրերում: Տարբեր երկրներ տարբեր ուղիներով են արձագանքել այս խնդրին:

*Ռումինիայում* կենտրոնական կառավարությունը 1990-ականների կեսերին նախաձեռնեց 19 տարածքային ուսումնական հաստատությունների ստեղծումը, արտաքին դոնորների ֆինանսավորմամբ: Սակայն վերապատրաստման ապահովման կետրոնացված մոտեցումը մշակակում էր, որ տեղական մարմինների կողմից գործընթացը տնօրինելու հարցում փոքր էր և ուսումնական ծրագրերը չընկալվեցին այնպես, ինչպես ակնկալվում էր:

*Լատվիան* ևս կենտրոնացված մոտեցում որդեգրեց, որտեղ Կառավարման դպրոցը տեղական և տարածքային մասնաճյուղեր բացեց, որոնք մասնագիտացված վերապատրաստում էին անցկացնում համայնքների համար: Սակայն լատվիական մոտեցման հաջողությունը հիմնական պայմանավորված էր այն հանգամանքով, որ վերապատրաստման ծրագրերը մշակվել էին հաճախորդների հետ սերտ խորհրդակցության արդյունքում և չէին դիտվում որպես կենտրոնի կողմից պարտադրված քայլ:

*Լեհաստանն ու Լիտվան* շուկայի վրա հիմնված մոտեցումների օրինակ են: Լեհաստանի հաջողությունը վերագրվել է. (ա) մեծ թվով մասնավոր և կիսամասնավոր հաստատությունների միջև մրցակցությամբ և (բ) համայնքների գնողունակության աճով, որը նրանց հնարավորություն ընձեռեց վերապատրաստման ծրագրերի գծով ծախսեր կատարել: Փաստարկներ են բերվում այն մասին, որ Լեհաստանն ավելի նպաստավոր է նմանատիպ մոտեցման համար, քան շատ ավելի փոքր անցումային պետություններ: Սակայն Լիտվան, ուր 1990-ական թվականների վերջին տեղական ինքնակառավարման կադրերի վերապատրաստման մի շարք հաստատություններ ձևավորվեցին, հետաքրքիր փոքր պետության օրինակ է, որտեղ այս մոտեցումը հաջողվել է: Իրականում, բարձրորակ վերապատրաստման պահովումը Լիտվայում ի վերջո իր սեփական պահանջարկը ստեղծեց՝ համոզելով տեղական իշխանություններին կադրերի զարգացման կարևորյան մասին՝ չնայած նրանց ռեսուրսները սահմանափակ էին:

Դասերից մեկը, որ պետք է քաղել այս օրինակներից, այն է, որ ծրագրերի որակը տեղական ինքնակառավարման կադրերի վերապատրաստման ռազմավարության հաջողության էական գործոններից է, մինչդեռ կենտրոնական կառավարության չափազանց ուժեղ միջամտությունը քիչ հավանական է որ ցանկալի արդյունքներ ունենա:

**2. Պատասխանատվության բաշխման հստակեցումը**

43. Կանոնակարգման գործող դաշտը պետք է ամբողջացվի և վերանայվի, հիմնականում անհամապատասխանությունները վերացնելու և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կոնկրետ պատասխանատվությունը հստակեցնելու համար: Ի վերջո «Տեղական ինքնակառավարման մասին գործող օրենքը» պետք է լրացվի, որպեսզի վերացվեն չֆինանսավորվող լիազորությունները և երաշխավորվի իրական տեղական ինքնուրույնություն՝ եկամտի աղբյուրների և ծախսերի գերակայությունների որոշման մասով: Քաղաքականության իրականացման հերթականության վերաբերյալ հիմնական ուղեցույցեր և պետք սահմանվեն: Որպես սկզբունք, եկամտի աղբյուրները պետք է *հաջորդեն* (կամ առնվազն համընկնեն) պատասխանատվության բաշխմանը և ոչ թե ընդհակառակը (օրինակ՝ հարկերի ապակենտրոնացումը պետք է անմիջապես հաջորդի կամ իրականացվի պատասխանատվության ճշգրիտ սահմանման հետ զուգահեռ): Այս առումով խիստ անհրաժեշտ և հրատապ է բաշխված պարտականությունների իրականացման համար պահանջվող ծախսերի որոշումը՝ հետագայում մեծ ֆիսկալ անհավասարակշռությունից, չֆինանսավորված հանձնարարականներից, կուտակված ապառքներից, անարդյունավետ և թերի ապահովված կենսական ծառայություններից խուսափելու համար: Կոնկրետ գործառույթների և իրավասությունների բաշխման հստակ սահմանումը (քաղաքականության մշակման, որոշումների կայացման, ֆինանսավորման, իրականացման, մոնիտորինգի կամ զնահատման հարցում) պետք է նախապես հաստատվի ապակենտրոնացման գործընթացի ռազմավարական ուղղության մեջ: Սրան պետք է հաջորդի հրահանգված, կայուն և համապատասխան հաջորդականությամբ իրականացումը, որպեսզի բարեփոխումների ընթացքի արագությունը պահպանվի և թույլ չտրվի, որ բարելավված տեղական ինքնակառավարման ռազմավարության և «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի» նկատմամբ վստահությունը կորի:

44. Ինչպես վերը նշվել է, ենթակառուցվածքների հիմնական մասը հին և վատթար վիճակում է, պահպանումը ծախսատար և տեղական ինքնակառավարման մարմինների մեծ մասի հնարավորությունները հազիվ թե կներեի, որ տեղական ֆինանսական և վարչական հնարավորությունների ներկա պայմաններում արդյունավետ ծառայությունների մատուցվեն: Ուստի կապիտալ ծախսերի գծով պատասխանատվության բաշխումը (լինի նոր ներդրում, վերականգնում, և/կամ պահպանում) ապակենտրոնացման գործընթացի այս փուլում պետք է հատուկ ուշադրության արժանանա: Այս առումով պետք է հաշվի առնել պատասխանատվության բաշխման արդյունավետության ներկու հիմնական կողմերը. (i) կապիտալ ակտիվների պահպանման պատասխանատվությունը պետք է դրվի միևնույն կառավարության մակարդակի վրա, որը գույքի սեփականատերն է և (ii) պատասխանատվությունը պետք է անհամաչափորեն բաշխվի՝ ծառայությունները մատուցելու տեղական վարչական միավորի հնարավորությունների համաձայն:

### **3. Հաշվետվողականության կեսունակ կառուցվածքի ստեղծումը և մակրոտնտեսական հետևողականության ապահովումը**

45. «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքում» և հարակից կանոնակարգերում փոփոխությունները և լրացումները պետք է շուտ իրականացվեն՝ անհամապատասխանությունները վերացնելով և տեղական ինքնուրույնության, թափանցիկության և ֆինանսական և քաղաքական հաշվետվողականության բարձրացման խթանները կատարելագործելով: Այս բարեփոխումը պետք է հստակեցնի տեղական պարտականություններն և պատասխանատվությունը և համապատասխան տեղական իշխանություններին և ղեկավարներին հաշվետու դարձնի քաղաքականության արդյունքների համար՝ օրենքի և քաղաքացիների առջև:

46. Տեղական եկամուտների ինքնուրույնության մեծացումն և գործելու լիազորությունների աստիճանական ավելացումը (իրավասությունների շրջանակներում տեղական իշխանությունների և ղեկավարների հայեցողության բավարար մակարդակ) միտված կլինի արդյունավետության և հորիզոնական հաշվետվողականության բարելավմանը, քանի որ քաղաքացիները կարող են հեշտությամբ հանրային ծառայությունների օգուտները և ծախսերը կապել տեղական մակարդակում ընդունված որոշումների հետ: Հաշվետվողականության այս կառուցվածքը պետք է լրացվի քաղաքացիների առավել մեծ և արդյունավետ մասնակցությամբ, ինչպես տեղական բյուջի ձևավորման, այնպես էլ կատարման փուլում (հավանաբար «համատեղ բյուջեի կազմման համակարգի» կամ պետական ռեսուրսների տեղաբաշխման գործընթացում քաղաքացիական հասարակության մասնակցության այլ ուղղիների միջոցով):<sup>37</sup> Դրան զուգահեռ ֆիսկալ թափանցիկությունն ու ուղղահայաց հաշվետվողականության մեխանիզմները կարող են ուժեղացվել՝ կատարելագործելով ազգային միասնական ֆինանսական հաշվառման և դասակարգման համակարգերի, ֆինանսական կառավարման ընթացակարգերի և հաշվետվությունների ներկայացման մեխանիզմների (այդ թվում տեղեկատվության բացահայտման, տեղական բյուջեների առավել հրապարակայնության, ներքին հսկողության բարելավված համակարգի և Վերահսկիչ պալատի կողմից առավել սիստեմատիկ արտաքին աուդիտի/ստուգումների) գծով վերապատրաստումը: Հարգելով Պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների (ՊՈԱԿ) և այլ պետական և ոչ պետական կազմակերպությունների (այդ թվում կոմունալ ծառայություններ մատուցող ընկերությունները) վերաբերյալ օրենքի դրույթները, որոնք հանդիսանում են հանրային ծառայություն մատուցող ինքնուրույն կազմակերպություններ, համայնքի բյուջեն պետք է հստակ կերպով արտացոլի, *մեկ* փաստաթղթում,

<sup>37</sup> Սա կմիավորի ոլորտները և խաչաձև ոլորտները, վերևից-ներքև ապակենտրոնացման բարեփոխումները՝ ռեսուրսների տեղաբաշխման և մոնիտորնգի ներքևից վերև ուղղվող ճնշումների հետ: Հանրային ծառայությունների մատուցման առումով, այս միավորումը ուղղակիորեն կարտացոլի քաղաքացիական հասարակության նախապատվությունները, որտեղ տեղական ինքնակառավարումը հանդես կգա որպես վերևից-ներքև (առաջարկի կողմը) և ներքևից-վերև (պահանջարկի կողմ) մոտեցումները կապող կարևորագույն մեխանիզմ: Այս ինտեգրումը միտված կլինի առավելագույնի հասցնել տեղաբաշխման արդյունավետությունը՝ հաշվի առնելով անաչառության խնդիրները:

բոլոր ֆիսկալ պատասխանատվությունների համար (եկամուտներ և ծախսեր), որոնց համար տեղական մարմինները հաշվետու են:

47. Բացի քաղաքացիների մասնակցության ակտիվացման ապահովումը, ապակենտրոնացման կայուն ռազմավարությունը պետք է համապատասխանի ոլորտների ձևավորվող ռազմավարություններին և համահունչ լինի մակրոտնտեսական կառուցվածքի դաշտի հետ՝ անհրաժեշտ ճկունությամբ և մշտապես մոնիտորինգի ենթարկվի: Ոլորտների (օրինակ՝ առողջապահություն, կրթություն, սոցիալական աջակցություն և ենթակառուցվածքներ) և ապակենտրոնացման ռազմավարությունների համապատասխանությունը սկզբից և եթ չափազանց կարևոր են՝ արդյունավետ ծառայությունների մատուցման ապահովման, կրկնողությունից և հանրային ծառայությունների թերի ապահովումից խուսափելու համար: Ապակենտրոնացման ռազմավարության և մակրոտնտեսական դաշտի համապատասխանության ապահովման համար կառավարությունը պետք է ընդունի ֆիսկալ քաղաքականություն, որը ծախսերի պատասխանատվությունը համայնքներին փոխանցելիս չեզոք կլինի համախմբված բյուջեի իմաստով, այսինքն՝ համայնքներին նոր պատվիրակվող լիազորությունները պետք է հիմնականում ֆինանսավորվեն նախկինում այդ ծախսերի համար պատասխանատու ոլորտից/նախարարությունից ռեսուրսները փոխանցելու միջոցով:

**4. Միջկառավարական ֆիսկալ փոխհարաբերությունների կանոնակարգումը և տեղական ինքնուրույնության մեծացումը**

48. Տեղական ինքնուրույնության և իշխանությունների հաշվետվողականությունն ապահովելու համար *ֆիսկալ* ապակենտրոնացման բարեփոխումներին (այդ թվում ֆիսկալ անհավասարակշռություններին և չֆինանսավորված հանձնարարականների ռիսկին առնչվող) պետք է առաջինն անդրադառնալ: Այս իմաստով, պետք է մշակվի «Տեղական ինքնակառավարման ֆինանսների մասին օրենքի նախագիծ»՝ օրենքով ամրագրելու այն մեխանիզմները և կանոնները, որոնց միջոցով ֆինանսավորվում են տեղական բյուջեները (այդ թվում տեղական հարկերը/վճարները/գանձումները, ազգային հարկերը, որոնցից համայնքներին մասհանումներ են կատարվում, պետական տրանսֆերտները, և փոխառություն ստանալու պայմանները<sup>38</sup>): Հայաստանը կարող է դիտարկել այնպիսի տեղական կառավարության ֆինանսավորման համակարգ, որը ներառում է. (i) կանոնակարգված ծառայությունների չափորոշիչների ծախսերը և ոլորտի ռազմավարությամբ<sup>39</sup> սահմանված մատուցման կատարողական չափանիշները, (ii) լիովին թափանցիկ, բանաձևի վրա հիմնված մեխանիզմ՝ որոշելու համահարթեցման միջոցների չափը և բաշխվածությունը ընդհանուր, ոչ պայմանական տրանսֆերտների մասով և (iii) տեղական իշխանությունների գործողություններին որոշ ազատություն տալով՝ իրենց սեփական հարկերի, վճարների և գանձումների սահմաններում:<sup>40</sup>

49. Հայաստանը կարող է դիտարկել միջկառավարական ֆիսկալ փոխհարաբերությունների գործող համակարգի վերանայումը և լրացումը՝ տեղ չթողնելով կենտրոնի կողմից կամայական որոշումների ընդունման կամ բյուրոկրատական և քաղաքական բանակացությունների համար: Այս նոր մոտեցումը թույլ կտա մեծացնել կանխատեսելիությունը և կիսբանի տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից բյուջեի կազմումը և ծրագրավորումը: Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքն արդեն սահմանում է ազգային եկամտահարկն ու շահութահարկը, որից պետք է համայնքներին մասհանումներ կատարվեն, սակայն հարկերի այս բաշխման մեխանիզմը պետք է կոնկրետ կանոնակարգվի երկրորդային օրենքներով և

<sup>38</sup> Բացառապես տեղական ենթակառուցվածքների վերակառուցումը և նոր ներդրումները ֆինանսավորելու համար:

<sup>39</sup> Սկզբում ոլորտների ռազմավարությունները պետք է սահմանեն նաև տեղական ծառայությունների մատուցման առանցքային չափելի արդյունքները և կատարողական չափանիշների հիմքը:

<sup>40</sup> Օրինակ գույքահարկի (հողի և անշարժ գույքի համար գանձվող) համար որոշ երկրներում տեղական խորհուրդներին թույլ է տրվում որոշել դրույքաչափերի թույլատրելիության սահմանը՝ արտացոլելով տեղական բնակչության նախապատվությունները, պատասխանատու ձևով տեղական համայնքում ծառայությունների առավել շատ և ավելի լավ մատուցման համար: Սա հաշվետվողականության հզոր մեխանիզմ է, քանի որ իրենց նախընտրած ծառայությունների համար քաղաքացիները պետք է վճարեն և նրանք գիտնեն նաև, թե ովքեր այդ ծառայությունների մատուցման համար ուղղակիորեն պատասխանատու տեղական մարմինները Հաշվետվողականության այս մեխանիզմը կարելի է լրացուցիչ ամրապնդել քաղաքացիների մասնակցությամբ «բյուջեի կազմման համատեղ գործընթացի միջոցով», ինչպես նշվում է տեքստում:

սիստեմատիկ կերպով իրականացվի: Բացի այդ, թեև «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենք»-ը սահմանում է, որ ՀՀ նախորդ տարվա *համախմբված* բյուջեի չորս տոկոսը պետք է հատկացվի համահարթեցման նպատակով ոչ պայմանական դոտացիաներին, ՀՀ կառավարությունը կարող է դիտարկել. (i) «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի» (հոդված 58) վերանայումը՝ «ՀՀ պետական *համախմբված* բյուջեի փաստացի եկամուտների» հասկացությունը փոխարինելով «պետական բյուջեի եկամուտները» հասկացությամբ՝ որպես ոչ պայմանական տրանսֆերտների (այսինքն՝ այսպես կոչված սուբսիդիաների) չափը որոշելու հիմք; (ii) թե արդյոք համախմբված բյուջեի նշված չորս տոկոսը ռեսուրսների բավարար չափն է, որը կչեզոքացնի առկա ուղղահայաց անհավասարակշռությունները, (iii) մասհանումների հաշվարկման գործող բանաձևի վերանայումը և թե որքանով *ծագման սկզբունքի հիման վրա/ըստ վարչական տարածքում գտնվելու* հողի հարկի և գույքահարկի *հավաքագրման* ընթացիկ ապակենտրոնացումը բացասաբար կանդրադառնա հորիզոնական տարբերությունների վրա՝ հարկապես հոգուտ ավելի մեծ քաղաքների և ընդդեմ փոքր գյուղական համայնքների: Բացի նշված օրենքի վերանայումից, կառավարությունը պետք է ի վերջո նոր օրենք մշակի «Տեղական ինքնակառավարման ֆինանսների մասին», որը կարող է ընդգրկել ֆինանսական համահարթեցման մասին գործող հնացած օրենքները և որոշ հարակից օրենքներ:

##### ***5. Դոնորների սիստեմատիկ պաշտոնական խորհրդակցության և համակարգման մեխանիզմի խթանում***

50. Կարևոր է շեշտել, որ Հայաստանում գործող հիմնական դոնորները կարևոր և առատաձեռն ներդրում են կատարում Հայաստանում: Առանձին դոնորների և կառավարության միջև երկկողմանի շատ քայլեր են իրականացվում ապակենտրոնացման /համայնքների ասպարեզում, այդ թվում՝ անհրաժեշտ օժանդակություն համայնքներին և տարածքային զարգացման ծրագրերը, ինչպես օրինակ. (ա) ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրի համայնքների ծրագիրը, (բ) Եվրախորհրդի կողմից վերապատրաստման կարիքների գնահատումը և համայնքների կառավարման մարմինների վերապատրաստման ազգային ռազմավարության մշակումը, (գ) GTZ-ի տարածքային զարգացման նախաձեռնությունները՝ իրավաբանական անձի կարգավիճակով ժամանակավոր համայնքային ասոցիացիաներ կազմակերպելով (որոնք երբեմն սխալմամբ կոչվում են միջհամայնքային միավորումներ), (դ) DFID-ի (Մեծ Բրիտանիայի Միջազգային զարգացման վարչություն) և ԱՄՆՄՁԳ/Ուրբան ինստիտուտի տեղական զարգացման աջակցման մի քանի տեսակի ծրագրեր և (ե) ԵՄ-ի աջակցությունը տեղական պետական ծառայության մասին օրենքի և «Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի» փոփոխումը:

Կարևոր է գիտակցել նաև, որ առավել սիստեմատիկ և պաշտոնական խորհրդակցության ու համակարգման մեխանիզմների առկայությունը Հայաստանում դոնորների աջակցության առումով նպաստավոր կլինի:

Ազգային ընդհանուր ապակենտրոնացման ռազմավարության համաձայն կառավարությունը պետք է նկատի առնի արդյունավետ կերպով դոնորների համակարգման գործընթացում առաջատար դերի ստանձնումը և դոնորներին խրախուսի համատեղ կամ միմյանց լրացնելով խթանել համասեռ մեթոդներ և մոտեցումներ, այդ թվում կրկնողությունից խուսափելու նպատակով հնարավորությունները զարգացնել, աջակցության ծրագրերում չընդգրկված կարիքավոր ոլորտների բացահայտումը խթանել և դոնորների աջակցության կոլեկտիվ ազդեցությունն առավելագույնի հասցնել: Այս իմաստով «Դոնորների համակարգման բաժին» կարող է ստեղծվել և տեղակայվել Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքները համակարգող նախարարությունում, նախագահի ապարատում կամ կառավարությունում: Բաժնի տեղակայման որոշումը պայմանավորված կլինի նրանով, թե պաշտոնապես որ կենտրոնական իշխանությունը կստանձնի ղեկավարումը և /կամ առաջարկվող *Ապակենտրոնացումը համակարգող միջնախարարական հանձնաժողովի* նստավայրը որտեղ կլինի: