

ԱՄՆ ՄԶԳ «Աջակցություն ՏԻՄ բարեփոխումներին» ծրագիր
(իրականացնող՝ Հայաստանի տարածքային զարգացման հիմնադրամ)

**Հայաստանում ապակենտրոնացման բարեփոխումների վերաբերյալ
հայեցակարգային**

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Խորհրդատվական աշխատանքի զեկույց (*պայմանագիր N° USAID-11*)
Խորհրդատու՝ Գարիկ Խաչիկյան

Հունիս, 2020թ.

Բովանդակություն

Հապավումների ցանկ	3
Ամփոփագիր.....	4
Ներածություն.....	10
1. Ապակենտրոնացման արդի միտումները	12
2. ՀՀ-ում ապակենտրոնացման ներկա վիճակը	17
2.1 Ապակենտրոնացման ընդհանուր պատկեր և գնահատականներ.....	17
2.2 Ապակենտրոնացման քաղաքականություն և բարեփոխումներ.....	21
2.3 ՏԻՄ-երի լիազորությունների դասակարգումը.....	25
3. Առաջարկություններ ՀՀ-ում ապակենտրոն կառավարման զարգացման և լիազորությունների ապակենտրոնացման վերաբերյալ	31
3.1 Ապակենտրոն կառավարման համակարգը	31
3.2 Լիազորությունների ապակենտրոնացում	34
3.2.1 Ապակենտրոնացման ենթակա լիազորությունների ընտրություն.....	34
3.2.2 Լիազորությունների ապակենտրոնացման տարբերակները.....	35
4. Առաջարկություններ կրթության փորձնական ապակենտրոնացման վերաբերյալ	39
4.1 Կրթության ապակենտրոնացման միջազգային փորձի ակնարկ.....	39
4.2 Կրթության ապակենտրոնացման փորձնական նախաձեռնության հիմնական դրույթները	42
4.2.1 Հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանություն և շահագործում.....	45
4.2.2 Հանրակրթական ծրագրերի իրականացում մարզի տարածքում.....	48
5. Հավելվածներ	54
Հավելված 1. Տեղեկանք ապակենտրոնացման որոշ տեսական հիմնադրույթների վերաբերյալ	54
Հավելված 2. Միջհամայնքային համագործակցության խորությունը.....	69
Հավելված 3. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի տեսակները.....	70
Հավելված 4. Ապակենտրոնացման բարեփոխումներ. ՏՀԶԿ-ի 10 ուղեցույցները	71
Հավելված 5. Կրթության ապակենտրոնացման ռազմավարությունները.....	72
Հավելված 6. Ապակենտրոնացման գործընթացի քարտեզը	76
Հավելված 7. Հանրակրթական դպրոցների շենքերի շահագործման և պահպանման ապակենտրոնացման գործընթացը	77

Հապավումների ցանկ

ԱԺ	Ազգային ժողով
ԱՄՆ	Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներ
ԱՄՆ ՄԶԳ	ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալություն
ԳԹԿ	Գնահատման և թեստավորման կենտրոն
ԳՄՀԸ	Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերություն
ԵՆ	Եվրոպայի Խորհուրդ
ԵՄ	Եվրոպական Միություն
ԿԳՄՍՆ	Կրթության, գիտության, մշակույթի և սպորտի նախարարություն
ՀՀ	Հայաստանի Հանրապետություն
ՀՀՄ	Հայաստանի համայնքների միություն
ՀՖՄ	Համայնքների ֆինանսիստների միավորում
ՄԱԶԾ	Միացյալ ազգերի զարգացման ծրագիր
ՄՀՀ	Միջհամայնքային համագործակցություն
ՄՀՄ	Միջհամայնքային միավորում
ՏԻ	Տեղական ինքնակառավարում
ՏԻՄ	Տեղական ինքնակառավարման մարմին
ՏԿԵՆ	Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն
ՏԿՆ	Տարածքային կառավարման նախարարություն
ՏՀԶԿ	Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն
ՖՆ	Ֆինանսների նախարարություն

Ամփոփագիր

Ընդհանուր միտումներ և վիճակ

Ապակենտրոնացումը պրակտիկայում հաճախ քննարկվում է միայն որպես այս կամ այն լիազորության փոխանցում, այնինչ ապակենտրոնացումը փոխհարաբերությունների բարդ ու դինամիկ համակարգ է՝ իր բոլոր անհրաժեշտ բաղադրիչներով (քաղաքական, վարչական, ֆինակալ): Դա է պատճառը, որ հաճախ ապակենտրոնացումը դիտարկում են ոչ թե սուկ որպես հանրային ոլորտի բարեփոխում, այլ ավելի լայն՝ «ապակենտրոն կառավարման» համատեքստում, և կիրառվում է հենց այդ հասկացությունը:

Ապակենտրոն կառավարման համատեքստում ներկայումս հետևյալ միջազգային միտումներն են դիտվում՝

- Ենթապետական մակարդակներում ծախսերի ու եկամուտների աճ.
- Տեղական ինքնուրույնության (իշխանության) ամրապնդում.
- Ենթապետական կառավարման համակարգերի չափերի մեծացում.
- Ասիմետրիկ ապակենտրոնացման տարածում.
- Համատեղ պարտականությունների ստեղծում.
- Կառավարության դերի փոփոխություն.
- Քաղաքական ապակենտրոնացման ընդլայնում:

Ապակենտրոն կառավարման համակարգի ստեղծումը Հայաստանում կարելի է համարել երկրի ժողովրդավարացման հիմնարար, առաջնային փոփոխություններից մեկը, որն իրականացվեց անկախացումից ի վեր: Ներկայումս գործում է մի համակարգ, որը շատ առումներով ապացուցել է իր ավանդն ու նշանակությունը հանրային կյանքում, և ինչպես ցանկացած համակարգ, այն ունի իր ներքին ուժեղ և թույլ կողմերը, ինչպես նաև առնչվում է արտաքին միջավայրում որոշակի խոչընդոտների ու հնարավորությունների հետ:

ՀՀ ներկայիս ՏԻ համակարգն ընդհանուր առմամբ ապակենտրոնացվածության իր աստիճանով բավականին զիջում է ինչպես զարգացած երկրների, այնպես էլ բոլոր երկրների միջինին: Դա վերաբերում է թե ընդհանուր ապակենտրոնացման ցուցանիշներին, թե ֆինակալ ապակենտրոնացման ցուցանիշներին: Մասնավորապես՝

- **Տեղական բյուջեների հանրագումարի տեսակարար կշիռը երկրի բյուջեում:** Հայաստանում այն կազմում է եկամուտների ու ծախսերի մասով համապատասխանաբար միջինը 9,2% և 8,0% (2018թ.): Սա նշանակում է, որ երկրում եկամուտների հավաքման ու ծախսերի կատարման իրավասության ճնշող մեծամասնությունը պատկանում է կենտրոնական իշխանությանը: ԵՄ երկրների համեմատ (միայն տեղական, առանց այլ մակարդակների)՝ այն փոքր է մոտ 2,9 անգամ:
- **Տեղական բյուջեների ծախսերի հանրագումարի տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում:** 2018թ. տվյալներով, Հայաստանում այն կազմում է 1,97%. ԵՄ երկրների համեմատ (միայն տեղական, առանց այլ մակարդակների)՝ այն փոքր է մոտ 5,4 անգամ:
- **Հարկային եկամուտների ինքնավարության աստիճանը.** այն Հայաստանում նվազագույն մակարդակի է, այսինքն՝ համայնքի կողմից հարկային եկամուտների գծով դրույքաչափերի սահմանման իրավասություններ չկան:
- **Ֆինանսական ապակենտրոնացման ցուցիչը՝** 2,1% (2015-2018թթ.), այսինքն՝ երկրի հարկային եկամուտների 97,9%-ը կենտրոնացված է պետական բյուջեում:

- **Ֆինանսական ինքնուրույնության աստիճանը.** համայնքների բյուջեների եկամուտներում տեղական հարկերն ու այլ վճարները միջին հաշվով կազմում են 19,9% (2015-2018թթ.): Ֆինանսական ինքնուրույնության մեկ այլ ցուցանիշ է սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռն ընդհանուր եկամուտների մեջ: Այս ցուցանիշը Հայաստանի համար 2016-2018թթ.-ին կազմել է միջինը 30,1%-ը:

- Համայնքների բյուջեներում մեծ տեսակարար կշիռ են կազմում պաշտոնական դրամաշնորհները՝ մոտ 47% (2018թ.), որը խոսում է համայնքների՝ այդ աղբյուրից մեծ կախվածության մասին:

ՏԻ եվրոպական Խարտիայի 2014թ. մոնիտորինգի արդյունքներով մշակվել և ընդունվել են մի շարք առաջարկություններ ՀՀ ՏԻ ոլորտի զարգացման ուղղությամբ, որոնց հիմքում առկա խնդիրներն են, մասնավորապես՝

- Ծառայությունների մեծ մասը կառավարվում են պետության կողմից և համայնքները սահմանափակ կարողություններ ունեն.
- Համայնքների դերը սահմանափակ է, որովհետև իրավասությունները հստակ տարանջատված չեն և նրանք չունեն լիարժեք ու բացառիկ լիազորություններ.
- Համայնքներն ունեն սահմանափակ սեփական ռեսուրսներ.
- Չկան իրական տեղական հարկեր.
- Ֆինանսական համահարթեցման համակարգը արդյունավետ չէ, և այլն:

Վերոնշյալ ցուցանիշների ու գնահատականների հիմնական ուղերձն ապակենտրոն կառավարման համակարգային խնդիրների առկայությունն է Հայաստանում: Հայեցակարգային առումով, կարելի է պնդել, որ ապակենտրոն կառավարման ներկա վիճակը պահպանելով՝ Հայաստանն ուղղակի չի օգտագործում նախևառաջ պահը (ժողովրդավարացման նոր փուլ), ինչպես նաև ժողովրդավարական զարգացման այն ներուժն ու հնարավորությունները, որոնք բնորոշ են սուբսիդիարության սկզբունքին ու տեղական ինքնակառավարման երևույթին: ՏԻ ոլորտում միջազգային առաջադեմ միտումներին համահունչ զարգացման ապահովման համար առաջնային անելիքը հանրային նոր պատկերացումների ու դրանց հիման վրա ապակենտրոնացման նոր քաղաքականության օրակարգի ձևավորումն է, տեղական ինքնակառավարման ու համայնքի նոր տեսլականի, նրա դերի ու նշանակության վերարժևորումը:

Քաղաքականություն և ռազմավարություններ

Առանց պատշաճ ձևակերպված ու միասնական պետական քաղաքականության՝ թե՛ ընդհանրապես ՏԻ համակարգի զարգացման, և թե՛ մասնավորապես լիազորությունների ապակենտրոնացման վերաբերյալ, չափազանց դժվար է մշակել ու կյանքի կոչել որևէ նոր նախաձեռնություն՝ լիազորությունների փոխանցման իմաստով:

Երկրում վերջին տարիների ընթացքում ՏԻ ոլորտում իրականացված քաղաքականությունն ու ռազմավարությունները բերում են հետևյալ եզրահանգումներին՝

1. ՀՀ-ում բազմամակարդակ կառավարման բարեփոխումների հիմնական ուղղություններ են հանդիսացել, իրենց ազդեցության ու հետևանքների առումով, տարածքային ու հանրային կառավարման բաղադրիչները: Կարելի է նաև պնդել, որ տարածքային ուղղությունը գերակա է եղել, որը պայմանավորել է հանրային կառավարման ուղղությամբ բարեփոխումների շուրջ մի շարք որոշումներ ու գործողություններ:

2. Ապակենտրոնացման երեք հիմնական եղանակներից շեշտադրումը եղել է վարչական (օրինակ՝ նոր պարտականություններ) ու քաղաքական (օրինակ՝ ընտրությունների կարգի փոփոխություն, հանրային մասնակցության խթանում) ապակենտրոնացման վրա, և շատ ավելի քիչ՝ ֆիսկալ ապակենտրոնացման:

Հետևաբար, որպես ապագա բարեփոխումների հիմնական ուղղություն և շեշտադրում՝ առաջարկվում է «հավասարակշռել» բազմամակարդակ կառավարման համակարգը՝ ակտիվացնելով ինստիտուցիոնալ ուղղությունը ևս (հատկապես՝ ֆիսկալ ապակենտրոնացման մասով)՝ միաժամանակ շարունակելով մյուս երկու շերտերում գործարկված բարեփոխումների լայն օրակարգի իրականացումը:

Առաջարկվում է նաև ապակենտրոնացման բարեփոխումները դիտարկել հետևյալ երեք ուղղություններով՝

- Ապակենտրոն կառավարման զարգացում. բազմամակարդակ կառավարման համակարգի ի՞նչ տեսլական պետք է լինի, իշխանության ու ռեսուրսների ինչպիսի՞ բաշխում պետք է լինի, ֆիսկալ, քաղաքական ու վարչական ապակենտրոնացվածության ինչպիսի՞ նոր հավասարակշռության պետք է ձգտել, ի՞նչ փոխհարաբերություններ պետք է լինեն կառավարման մակարդակների միջև, և այլն: Ընդհանուր առմամբ, ի՞նչ քաղաքականություն պետք է մշակվի ու իրականացվի:
- Ապակենտրոնացման ռազմավարությունների հնարավոր տարբերակները. երբ քաղաքականությունը սահմանված է, հաջորդիվ պետք է հասկանալ, թե դրված նպատակներին հասնելու համար ինչ հնարավոր ռազմավարություններ կան, գնահատել դրանք ու ընտրել ամենաարդյունավետ կամ ընդունելի տարբերակը(ները):
- Լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացի կազմակերպում. ինչպե՞ս պետք է պլանավորել ու կազմակերպել բուն լիազորությունների փոխանցման գործընթացը, ովքե՞ր պետք է մասնակցեն դրան, ի՞նչ դերեր ու պարտականություններ ունեն հիմնական շահագրգիռ կողմերը և այլն, քանզի, ինչպես միջազգային փորձն ու քաղված դասերն են հուշում, դրա որակից է նաև մեծապես կախված ապակենտրոնացման օգուտների իրացումը: Այս առումով արդեն իսկ առկա է համապատասխան գիտելիք (օրինակ՝ ԱՄՆ ՄՁԳ-ի, ԳՄՀԸ-ի կողմից տրամադրված օժանդակությունը), որը կարելի է կիրառել այդ գործընթացը հավուր պատշաճի կազմակերպելու համար:

Որպես ապակենտրոնացման նոր քաղաքականության մշակման նախնական քայլեր ու ուղղություններ, առաջարկվում է քննարկել հետևյալ առաջարկությունները՝

- 1) Առաջին քայլով կայացնել քաղաքական համապատասխան որոշումներ, ըստ էության տալ ապակենտրոնացման քաղաքականության ձևակերպումները, որի հիման վրա այնուհետև կհատկորոշվեն համապատասխան ռազմավարություններն ու ծրագրերը, բարեփոխումների լայն օրակարգը.
- 2) Երկրորդը՝ խորացնել ապակենտրոն կառավարման ինստիտուցիոնալ բաղադրիչը, հատկապես՝ ֆիսկալ ապակենտրոնացման ուղղությամբ, միաժամանակ շարունակելով, ընդլայնելով արդեն իսկ իրականացվող բազմաթիվ նախաձեռնություններ տարածքային (համայնքների միավորումը) ու հանրային կառավարման բարեփոխումների ուղղություններով, նաև քաղաքական ապակենտրոնացման տարրերը՝ ՏԻՄ-երի ընտրական համակարգ, հաշվետվողականություն, հանրային մասնակցություն, թափանցիկություն և այլն.

3) Երրորդը՝ վերաիմաստավորել համայնքների առաքելությունը (համայնքի երկակի դերը՝ ծառայություն մատուցող գործադիր օղակ և տեղական իշխանություն), վերանայել լիազորությունների չափանիշներն ու ցանկը:

ՏԻՄ-երի լիազորություններ

Համայնքի պարտադիր խնդիրների ցանկն ինքնին արդեն բավականին տարողունակ է (թվով 20 հատ), իսկ դրանց լուծմանն ուղղված սեփական լիազորությունների իրականացումը՝ խնդրահարույց ներկայիս կարողությունների ու կառուցակարգերի պայմաններում: Համայնքն ըստ էության կարող է «ընտրություն կատարել» եղած լիազորությունների ցանկից՝ ելնելով իր նպատակահարմարությունից, որը ոչ միշտ է, որ կարող է համահունչ լինել բնակչության նախընտրությունների հետ: Լիազորությունների առավել ցանկալի տարատեսակ պետք է լինի կամավոր լիազորությունը (երբ համայնքն ինքն է որոշում ինչ անել և ինչպես): Սակայն ներկա դասակարգմամբ դրա հնարավորությունները շատ նեղ են:

Փաստացի, գործող լիազորությունների ճարտարապետությունը կարող է խնդրահարույց լինել հետագա իրական ապակենտրոնացում իրականացնելու առումով: Այն բարենպաստ չէ ապակենտրոնացման համար, քանի որ ենթադրում է միջոցների ներդրում մի համակարգում, որը գործում է ընդհանրական մանդատի ու լայն առաքելության շրջանակում: Պարտադիր լիազորությունների երկար ցանկի առկայության և ռեսուրսների մեծ պակասության պարագայում համայնքները կարող են ծախսեր կատարել ելնելով ոչ թե առաջնահերթություններից ու կարիքներից, այլ գործի իրատեսականությունից, հարմարությունից, և այլն: Ըստ այդմ, առաջարկվում է քննարկել լիազորությունների վերափոխման անհրաժեշտությունը՝ ապակենտրոնացման բարեփոխումների լայն համատեքստում:

ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման իրականացման հարցում պետք է հաշվի առնել նաև իրարամերժ, սակայն գոյության իրավունք ունեցող հետևյալ երկու տեսակետները՝

ա) փոխանցել նոր լիազորություններ ու ռեսուրսներ անմիջապես համայնքների խոշորացումից հետո: Բարեփոխումները չպետք է սպասեն, թե երբ համայնքները պատրաստ կլինեն ստանձնելու լրացուցիչ լիազորություններ:

բ) լրացուցիչ լիազորություններին անդրադառնալ, երբ նոր համայնքները «վարժվեն» իրենց նոր կարգավիճակին ու կառավարման մոդելին և բարելավեն արդեն իսկ վերապահված լիազորությունների իրականացման կատարողականը: Նոր փոխանցվող լիազորությունները չպետք է բեռ դառնան նոր ձևավորված համայնքների համար:

Փորձական նախաձեռնություններ

Հաշվի առնելով ՀՀ ապակենտրոնացման ներկա վիճակի գնահատականները և զարգացման անհրաժեշտության հիմնավորումները՝ առաջարկվում է քննարկել ապակենտրոնացման այնպիսի փորձական նախաձեռնությունների իրականացում, որոնք առավելագույնս «կբավարարեն» հետևյալ 8 չափանիշներին (դրանք կարող են համարվել նաև ՏԻ համակարգի բարեփոխումների օրակարգի տարրեր)՝

1. Մեծապես կնպաստեն համայնքի վերաարժևորման ու հեղինակության ավելացմանը («որպես նոր տեսլականի բաղադրիչ, ապակենտրոն կառավարման նոր քաղաքականության տարր»).
2. Հաշվի կառնեն ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները, բազմաբնակավայր համայնքների ստեղծման հանգամանքը և նոր կարողությունները.
3. Ավելի արդյունավետ կդարձնեն մատուցվող ծառայությունները՝ հաշվի առնելով տեղական առանձնահատկություններն ու նախընտրությունները, և որոնք էապես չեն ազդի ծառայության տրամադրման մասշտաբի էֆեկտի վրա.
4. Կավելացնեն համայնքների կողմից հանրային գործերի լուծման դերն ու կարողությունները («լուծեն տեղական նշանակության հանրային նշանակալի խնդիրներ»)՝ դուրս գալով որոշակի առումով «լուսանցքային» վիճակից.
5. Կավելացնեն ՀՆԱ-ի նկատմամբ համայնքների ծախսերի տեսակարար կշիռը և կմեծացնի հանրային ծախսերում համայնքների տեսակարար կշիռը («հանրային կյանքում, հանրային կարիքների ու պահանջումների բավարարման առումով ավելի մեծ դեր»).
6. Կխթանեն տեղական մասնակցային գործընթացներն այդ ոլորտում/բնագավառում՝ ավելացնելով թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը ծառայության «առաջարկի» կողմից.
7. Չեն պահանջի իրավական շրջանակային պայմանների փոփոխություն (օրինակ՝ սահմանադրական նոր կարգավորումներ), իսկ գործող օրենսդրության փոփոխությունները կդիտարկվեն որպես առաջարկվող ապակենտրոնացման ծրագրի իրականացման պլանի մի մաս.
8. Ի վերջո, ընդունելի կլինեն ազգային սոցիալ-մշակութային, արժեքային կամ կառավարման ավանդույթների տեսանկյուններից:

Ըստ այդմ, առաջարկվում է քննարկել հանրակրթության բնագավառում հետևյալ երկու լիազորությունների փոխանցման հարցը, որոնք ներկայումս վերապահված են մարզպետին:

1. Հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանություն և շահագործում.
2. Հանրակրթական ծրագրերի իրականացում մարզի տարածքում:

Առաջին դեպքում փորձնական նախաձեռնության կարգով լիազորությունն առաջարկվում է փոխանցել որևէ մարզի առավել մեծ բազմաբնակավայր համայնքներին (օրինակ՝ շրջանային մոդելով խոշորացված)՝ սահմանելով այն որպես սեփական լիազորություն:

Երկրորդ լիազորության պարագայում առաջարկվում է որևէ մարզի կտրվածքով փորձնական նախաձեռնության կարգով այն փոխանցել խոշորացված համայնքներին որպես պատվիրակված լիազորություն, որի իրականացման մեխանիզմը կամ մոդելը կլինի օրենքով ստեղծված միջհամայնքային միավորումը: Որպես փորձնական մարզի ընտրության չափանիշ, կարելի է դիտարկել վարչատարածքային բարեփոխումների ավարտման հանգամանքը:

Վերջնարդյունքում, ակնկալվում են հետևյալ երեք հետևանքները՝

- Աշակերտների բարելավված առաջադիմություն՝ շնորհիվ բարելավված պայմանների և ռեսուրսների օգտագործման.

- Դպրոցի կրթական ծառայություններից համայնքի և կրթության առանցքային շահագրգիռ կողմերի (օրինակ, ծնողների) բավարարվածության աճ:
- Համայնքի զարգացման համար ստեղծված նոր խթաններ՝ շնորհիվ ավելի ինտեգրված համայնքային ծառայությունների ու համայնք-դպրոց կապի ամրապնդման:

Ներածություն

Սույն զեկույցը պատրաստվել է ԱՄՆ ՄՁԳ-ի աջակցությամբ և Հայաստանի տարածքային զարգացման հիմնադրամի կողմից իրականացվող «Աջակցություն ՏԻՄ բարեփոխումներին» ծրագրի շրջանակներում իրականացված խորհրդատվական աշխատանքի արդյունքում:

Խորհրդատվական աշխատանքի Տեխնիկական առաջադրանքի (այսուհետ՝ Առաջադրանք) համաձայն, խորհրդատուն պետք է ուսումնասիրի ապակենտրոնացման միջազգային մոդելները, ուսումնասիրի և բնորոշի ՀՀ-ում ապակենտրոնացման ներկա մակարդակը, նկարագրի բացերն ու քայլերի հաջորդականությունը, մշակի հայեցակարգ ՀՀ պիլոտային մարզում հավելյալ լիազորություններ առաջարկելու նպատակով:

Աշխատանքը նախաձեռնելու հիմնական ելակետն այն համոզմունքն է, որ Հայաստանում վարչատարածքային բարեփոխումները բավականաչափ տարածում են գտել, և չնայած դեռևս ավարտված չեն, սակայն ժամանակն է իրագործել խոշորացված համայնքներին ընդլայնված լիազորություններով օժտելու (այսինքն՝ ապակենտրոնացման)՝ բազմիցս հայտարարված քաղաքականության նպատակն ու հանձնառությունը:

Ենթադրվում է, որ Հայաստանում վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքներով ու շնորհիվ ապակենտրոնացման նոր բարեփոխումների նախագծման ու իրականացման ձևերից մեկը պիլոտային կարգով համապատասխան նախաձեռնությունների իրականացումն է, այս կամ այն որոշման փորձարկումը՝ նախքան դրանց ամբողջական ու լայնորեն կիրառումը: Ըստ այդմ, փորձնական նախաձեռնությունների արդյունքները, քաղված դասերը կօգնեն կառավարությանն ավելի տեղեկացված որոշումներ կայացնելու՝ ապակենտրոնացման բարեփոխումների հետագա ծավալման ժամանակ: Ընդ որում, փորձնական բաղադրիչը կարող է վերաբերել ինչպես բուն փոխանցվող լիազորությանը, պարտականությանը, այնպես էլ լիազորությունների իրականացման մոդելներին, ֆինանսական հարցերին, համայնքների տեսակներին (օրինակ՝ ըստ չափերի) և այլն:

Սույն փաստաթղթում ներկայացվող առաջարկություններն ու մեկնաբանությունները նպատակ են հետապնդում սկսելու քննարկումների փուլը ինչպես ընդհանուր ապակենտրոնացման քաղաքականության և ռազմավարությունների, այնպես էլ առաջարկվող փորձնական ապակենտրոնացման նախաձեռնությունների շուրջ՝ ներգրավելով հիմնական շահագրգիռ կողմերին՝ համայնքներին, ՏԿԵՆ-ին, ՖՆ-ին, մարզպետարաններին, կրթության ոլորտի պատասխանատուներին և այլն: Առանց այդ քննարկումների ու համապատասխան խորհրդակցությունների՝ հնարավոր չի լինի արդյունավետ կերպով զարգացնել ու վերածել սույն փաստաթղթի առաջարկությունները կոնկրետ ապակենտրոնացման ավարտուն ծրագրերի ու միջոցառումների: Հարկ է նաև հաշվի առնել, որ լիազորությունների ապակենտրոնացումը ենթադրում է մանրամասնորեն նկարագրված ու որոշակի հաջորդականությամբ քայլերի իրականացում (դրան ևս անդրադարձ է կատարվում փաստաթղթում). սույն փաստաթուղթն այդ գործընթացի նախնական փուլին է վերաբերում (կոնկրետ ոլորտներում ապակենտրոնացման հնարավորությունների քննարկման ու որոշման փուլ):

Առաջադրանքը պահանջում է արդյունքում ունենալ ընտրված որևէ մարզում ապակենտրոնացման պիլոտային ծրագրի վերաբերյալ առաջարկություններ: Այդ առումով նպատակահարմար է համարվել աշխատանքը կառուցել, ըստ Առաջադրանքի, նախ համառոտակի անդրադարձ կատարելով ապակենտրոնացման միջազգային արդի միտումներին (Բաժին 1), ներկայացնելով հիմնական զարգացումներն ու գնահատելով Հայաստանի վիճակը՝ ինչպես ընդհանուր ապակենտրոնացման քաղաքականության, այնպես էլ ՏԻՄ-երի լիազորությունների մասով (Բաժին 2), հատկորոշելով ապակենտրոնացման ուղղությամբ հիմնական անելիքներն ու ռազմավարությունները (Բաժին 3)՝ արդյունքում հանգելով պիլոտային նախաձեռնությունների անհրաժեշտությանը և դրանց հիմնավորմանը (Բաժին 4): Չնայած Առաջադրանքի մաս չի կազմում առաջարկությունների մշակումը՝ ապակենտրոն կառավարման ընդհանուր հայեցակարգի ու քաղաքականության առումով, այդուհանդերձ առանց այդ բաղադրիչների՝ դժվար է պատկերացնել որևէ նշանակալից բարեփոխման կամ առանձին նախաձեռնության (ներառյալ՝ Առաջադրանքի մաս կազմող փորձնական ծրագիրը) հաջողություն:

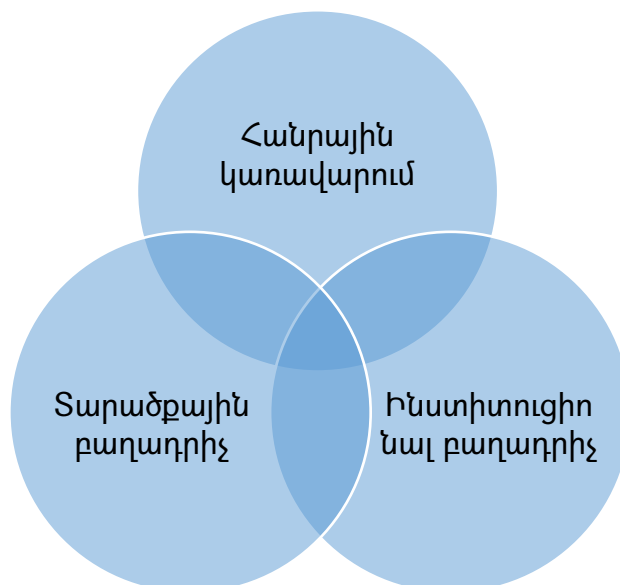
Ձեկույցի հավելվածներում ներկայացված են ապակենտրոնացման ընդհանուր կամ տեսական բնույթի որոշակի տեղեկություններ (միջազգային փորձ, տեսական հիմնադրույթներ և այլն), որոնք կարող են օգտակար հղումների դեր կատարել փաստաթղթի շուրջ ավելի լայն քննարկումների կազմակերպման ընթացքում՝ հաշվի առնելով ապակենտրոնացման էության, դրա տեսական ու գործնական հարցերի բարդությունը, հասկանալու ապակենտրոնացման՝ հիմնականում քաղաքական գործընթացի շարժառիթները, ակնկալվող օգուտներն ու հնարավոր ազդեցությունները:

1. Ապակենտրոնացման արդի միտումները

Ապակենտրոնացումը հանրային կառավարման և ընդհանրապես պետության ու հասարակության կազմակերպման այն երևույթներից է, որի վերաբերյալ իրականացվել են բազմաթիվ ուսումնասիրություններ, քննարկվել դրա նպատակները, առավելություններն ու ռիսկերը, և որի հիման վրա, ի լրումն այլ հիմնարար սկզբունքների, կազմակերպվում ու շարունակում են զարգանալ արդի պետությունները: Այն հանդիսացել է հատկապես վերջին մի քանի տասնամյակների ընթացքում զարգացած և զարգացող երկրներում իրականացված կարևորագույն բարեփոխումներից մեկը: Երևույթի արդի միտումների համառոտ ակնարկը կարող է օգտակար լինել Հայաստանի պարագայում ապակենտրոնացման բարեփոխումների նախագծման ու իրականացման հարցում: *Որպես լրացուցիչ տեղեկատվություն՝ ապակենտրոնացման երևույթի հիմնական տեսական դրույթները տեղեկանքի ձևով կցվում են սույն զեկույցին (տես՝ Հավելված 1-ը):*

Աշխարհում վերջին տասնամյակների ու տարիների փորձն ի հայտ է բերել ինչպես ապակենտրոնացման ավանդական մոտեցումների ու տեսակների այս կամ այն ձևով ու չափով դրսևորումների, այնպես էլ զարգացման որակական նոր երևույթների ու շեշտադրումների: Ապակենտրոնացման միտումները ցույց են տալիս, որ այդ բարեփոխումներն դիտարկվում են ավելի լայն, **բազմամակարդակ կառավարման համատեքստում**: Վերջինս ներառում է հետևյալ երեք փոխկապակցված բաղադրիչները (տես Գծապատկեր 1-ը)՝

1. Ինստիտուցիոնալ. լիազորությունների, գործառույթների ու ռեսուրսների վերակազմակերպում, փոփոխում.
2. Տարածքային. վարչատարածքային փոփոխություններ.
3. Հանրային կառավարում. կառավարման համակարգերի ու գործընթացների վերափոխում:



Գծապատկեր 1. Բազմամակարդակ կառավարման տարրերը

(Ըստ՝ *Dorothee Allain-Dupré, Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine*)

Բազմամակարդակ կառավարման համակարգի բարեփոխումների իմաստով երկրները գտնվում են այս շրջանների տարբեր՝ թե հատվող, թե չհատվող մասերում: Օրինակ, Ուկրաինան ապակենտրոնացման բարեփոխումները չի պայմանավորում համայնքների խոշորացման ավարտով, այլ դիտարկում որպես հենց ապակենտրոնացման բարեփոխման ուղղություններից մեկը: Վրաստանում համայնքների խոշորացումն ավարտվել է տարիներ առաջ, սակայն այն 2019թ. նոր համապարփակ, հնգամյա ապակենտրոնացման ռազմավարություն է մշակել: Եթե այս պրիզմայով դիտարկենք Հայաստանի դեպքը, կարելի է տեսնել, որ Ինստիտուցիոնալ բաղադրիչն ուժեղ չէ՝ ի համեմատ մյուս երկրուի: **Ապագայի համար պետք է քննարկել այդ ուղղությամբ (այսինքն՝ բուն ապակենտրոնացման) բարեփոխումները՝ շարունակելով մյուս երկու շերտերում ևս գործարկված լայն բարեփոխումները:**

Համաձայն ՏՀԶԿ-ի, ապակենտրոնացման միջազգային ընդհանուր միտումներն են՝

1. Ենթապետական մակարդակներում ծախսերի ու եկամուտների աճ.

ՏՀԶԿ երկրների մեծ մասում 1995-2016թթ. ընկած ժամանակահատվածում մեծացել է ենթապետական կառավարությունների տնտեսական կարևորությունը՝ արտահայտված ծախս/ՀՆԱ հարաբերակցության և ընդհանուր հանրային ծախսերում ծախսերի մասնաբաժնի աճով: Սա բերել է ենթապետական իշխանությունների լիազորությունների շրջանակների ընդլայնման, հասարակության մեջ նրանց դերի մեծացման և այլն: Եկամուտների աճը հիմնականում ուղեկցել է ծախսերի (լիազորությունների) ապակենտրոնացման քաղաքականության իրականացմանը:

Ենթապետական իշխանություններն էական դերակատարություն ունեն: Այսպես, 2014թ. տվյալներով, ՏՀԶԿ երկրներում այդ իշխանությունների, ըստ տարբեր ցուցանիշների, տեսակարար կշիռը ընդհանուր պետականի նկատմամբ կազմել է՝

- Ծախսերի մասով՝ 40 տոկոսը.
- Աշխատավարձի մասով՝ 63 տոկոսը.
- Ներդրումների մասով՝ 59 տոկոսը.
- Հարկային եկամուտների մասով՝ 32 տոկոսը.
- Պարտքի մասով՝ 20 տոկոսը:

Իսկ աշխարհի մակարդակով, ենթապետական մակարդակների ծախսերի ընդհանուր տեսակարար կշիռը ընդհանուր հանրային ծախսերում կազմում է 25 տոկոս, իսկ ՀՆԱ-ի նկատմամբ՝ 9 տոկոս (ՏՀԶԿ-ում՝ համապատասխանաբար 40 և 17):¹

Ընդ որում, տվյալները ցույց են տալիս, որ բարգավաճ երկրները սովորաբար ավելի ապակենտրոնացված են, քան մյուսները:

2. Տեղական ինքնուրույնության (իշխանության) ամրապնդում.

Տեղական ինքնավարության ինդեքսը ցույց է տալիս տեղական ինքնուրույնության աստիճանի ավելացում: 2014թ. դրությամբ ամենամեծ տեղական ինքնուրույնությունն ունեն

¹ «Dorothee Allain-Dupré, Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine», էջեր 4-7:

Շվեյցարիան ու սկանդինավիան երկրները, որոնց հետևում են Լեհաստանը, Գերմանիան, և այլն:²

3. Ենթապետական կառավարման համակարգերի չափերի մեծացում.

Ապակենտրոնացումը զուգակցվել է այնպիսի երևույթների հետ, ինչպիսիք են ենթապետական կառավարման համակարգերի խոշորացումը՝ միջհամայնքային համագործակցության ու համայնքների միավորման, մետրոպոլիաների կառավարման ու ռեգիոնների հզորացման ճանապարհով: ՏՀԶԿ երկրների գերակշռող մասում, ինչպես նաև այլ երկրներում վերջին տասնամյակների ընթացքում տեղի են ունեցել համայնքների խոշորացումներ: Այդ գործընթացը դեռևս շարունակվում է մի շարք երկրներում: Մյուս կողմից էլ, միջհամայնքային համագործակցությունը բավականին տարածված ու արմատավորված կառավարման պրակտիկա է ՏՀԶԿ երկրներում և Եվրոպայում: Միջհամայնքային համագործակցության շարժառիթները տարբեր են, նույնը վերաբերում է նաև դրանց ձևերին ու եղանակներին (*տես Հավելված 2-ը*): Միջհամայնքային ինտեգրացիայի ամենաբարձր կարգավիճակը հանրային իրավունքի սուբյեկտն է. վերհամայնքային միավոր, որին պատվիրակվում են որոշակի գործառույթներ (Ֆրանսիա, Պորտուգալիա և Իսպանիա):³

Աշխարհում Ռեգիոնալ իշխանության ինդեքսի դինամիկան հստակ խոսում է ռեգիոնալ կառավարման աճի մասին: Ռեգիոնալացման միտումների պատճառները տարբեր երկրներում տարբեր են. հիմնական դրդապատճառը ծառայությունների մատուցման գործում մասշտաբի էֆեկտի ստեղծումն է. այլ պատճառներից պետք է նշել ավելի արդյունավետ ու ինտեգրացված տարածքային զարգացման հնարավորությունները:

4. Ասիմետրիկ ապակենտրոնացման տարածում.

Վերջին մի քանի տասնամյակների ընթացքում ասիմետրիկ ապակենտրոնացումը գնալով ավելի մեծ տարածում է ստացել, սկզբում հիմնականում ռեգիոնալ կառավարման մակարդակով, իսկ վերջին ժամանակներում՝ նաև մետրոպոլիաների կառավարման համակարգերի ու առանձին համայնքների կտրվածքով:

Չնայած այն հանգամանքին, որ ունիտար պետություններին հիմնականում բնորոշ է սիմետրիկ կառուցվածքը՝ հավասարության, միասնականության տեսակետից, ներկայումս միտում կա այդպիսի երկրներում իրականացնելու առանձին ասիմետրիկ ապակենտրոնացման նախաձեռնություններ, և այս պրակտիկան գնալով ավելի է տարածվում:⁴

5. Համատեղ պարտականությունների ստեղծում.

² ՏՀԶԿ «Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers», 2019թ., էջ 68:

³ Կարելի է քննարկել այս փորձի կիրառումը Հայաստանում, օրինակ, մարզի կտրվածքով օրենքով միջհամայնքային միավորում ստեղծելը, որին հնարավոր կլինի պատվիրակել որոշակի պետական լիազորություններ:

⁴ Չնայած ասիմետրիկ քաղաքական ապակենտրոնացումը մի շարք հանգամանքներից ելնելով վերաբերելի չէ ՀՀ-ին, վարչական և ֆինանսական ասիմետրիկ ապակենտրոնացումը հնարավոր է քննարկել, օրինակ, տարածքային աճի բևեռների համատեքստում: Ընդ որում, Հայաստանում կա այդպիսի պրակտիկա՝ օրինակ, ֆիսկալ մասով հատուկ դրամաշնորհներն առանձին համայնքներին (բարձր լեռնային, սահմանամերձ):

Շատ լիազորություններ ու պարտականություններ «բաշխված» են տարբեր մակարդակների միջև (բացառությամբ մի քանի զուտ կենտրոնական գործառույթների, օրինակ՝ դրամավարկային քաղաքականությունը): Իհարկե, այս հանգամանքը ոլորտից ոլորտ, ծառայությունից ծառայություն տարբեր կերպ է դրսևորվում: Օրինակ, կրթությունը այն հիմնական հանրային ծառայությունն է, որտեղ համատեղ պարտականություններ ունեն կառավարման մակարդակները: Ստորին մակարդակները պատասխանատու են նախադպրոցական, երբեմն տարրական դպրոցների կառավարման ու ֆինանսավորման համար, իսկ մյուս կրթական մակարդակների համար պատասխանատու են ռեգիոնալ իշխանությունները, կենտրոնական կառավարությունը: Վերջինս նաև պատասխանատու է ընդհանուր քաղաքականության ու օրենսդրական կարգավորումների համար, իսկ ստորին մակարդակները՝ սովորաբար պատասխանատու են ֆիզիկական ենթակառուցվածքների ստեղծման ու պահպանման համար:

6. Կառավարության դերի փոփոխություն.

Ապակենտրոնացման բարեփոխումն էական խնդիրներ է առաջադրում նաև կենտրոնական կառավարությունների համար՝ պլանավորման, կազմակերպական, վերահսկման, փոփոխությունների իրականացման առումներով: Այս բարեփոխումն ինքնին պահանջում է կառավարության նպատակների ու խնդիրների վերափոխում, գործառույթների, կազմակերպական ու տարածքային կառուցվածքների, դերերի ու պարտականությունների փոփոխություն: Նոր դերը պահանջում է կառավարությունից հանդես գալու ավելի շատ ռազմավարական կառավարման տեսանկյունից, ապահովելով համակարգվածություն տարբեր մակարդակների միջև, ապահովելով որպեսզի ազգային նպատակներն ու թիրախները ձեռք բերվեն, և այլն: Այս բոլորը պահանջում է համապատասխան նոր կարողությունների ստեղծում նաև կենտրոնում, և այս միտումը կարևոր է հաշվի առնել ապակենտրոնացման քաղաքականության ու ռազմավարությունների նախագծման ու իրականացման ժամանակ:

7. Քաղաքական ապակենտրոնացման խթանում.

Ներկայումս, ժողովրդավարության և ապակենտրոն կառավարման մի ամբողջ խումբ խնդիրներ վերաբերում են երկրների ժողովրդավարացման խորացմանն ու հատկապես **քաղաքական ապակենտրոնացման հարացույցին:**

Այսպես, Եվրամիությունը վերջին տարիներին որդեգրել է ապակենտրոնացման նոր տեսլական, որը վերաիմաստավորում է առկա մոտեցումները. **անցում ապակենտրոնացման՝ հանրային կառավարման բարեփոխումների հարացույցից դեպի զորեղացման քաղաքական գործընթաց:** Այդ վերաիմաստավորումն սկսվում է համայնքի առաքելության մասին քննարկումներից. արդյո՞ք այն գործիք է կենտրոնական իշխանության համար պետական քաղաքականությունների իրականացման համար, թե՞ համայնքի քաղաքական դրսևորման ձև է՝ իրականացնելու տեղական քաղաքականություն տեղական պահանջների ու կարիքների հիման վրա, թե՞ այդ երկուսի համակցությունը: Այս իմաստով համայնքները կարելի է բաժանել երկու տեսակի՝ կառավարչական (մենեջերային) և կառավարման («governmental»):⁵ *Այս երկու տեսակների հատկանիշները ներկայացված են Հավելված 3-ում:*

⁵ Տես՝ Եվրոպական Հանձնաժողով, «Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach, Reference Document No 23, 2016թ.», էջեր 21-22:

Տեղական իշխանությունների երկակի առաքելությունից բխում են նրա երկու իրավասությունների խումբը՝

1. Ընդհանուր իրավասությունը՝ գործելու իրենց սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի սահմաններում՝ ի բարօրություն իրենց համայնքների: Այս իրավասությունը բխում է հենց տեղական ինքնակառավարման սահմանումից (Խարտիա) և ամրագրված է նաև ՀՀ օրենսդրությամբ:
2. Հատուկ իրավասությունը՝ իրականացնելու առանձին պարտականություններ, տրամադրել ծառայություններ՝ ըստ փոխանցված կամ պատվիրակված լիազորությունների:

Հենց տեղական ինքնակառավարման ընդհանուր իրավասությունն է, որ ավելի լայն հնարավորություններ է տալիս ապակենտրոնացման՝ համայնքների զորեղացման ճանապարհով: *Ըստ էության, դրանք վերաբերում են նաև համայնքի կամավոր լիազորություններին, որոնց նախաձեռնման հնարավորությունները, սակայն, ՀՀ պարագայում փաստացի սահմանափակ են: Այս հանգամանքը ավելի մանրամասն ներկայացվում է Բաժին 2-ում, ՀՀ ՏԻՄ լիազորությունների քննարկման շրջանակում:*

Ընդունված նոր մոտեցումը չի սահմանափակվում միայն ռեսուրսների ու լիազորությունների փոխանցման հարցը դիտարկելով, որի հիմնական խնդիրը դրանց օպտիմալ բաշխումն է կառավարման մակարդակների միջև և որի հիմքում ընկած են ապակենտրոնացման ավելի շատ տեխնոկրատական (ֆիսկալ ու վարչական) տեսակետները՝ մեծ ուշադրություն չդարձնելով քաղաքական տարրին: Նոր մոտեցմամբ, այդ բացը լրացվում է՝ այն դիտարկելով որպես մարդկանց զորեղացման ու հանրային ոլորտի նկատմամբ նրանց ազդեցության մեծացման քաղաքական գործընթաց՝ հզորացնելով նրանց ներկայացուցչական մարմիններին՝ տեղական իշխանություններին:

Սա նշանակում է, որ ՏԻՄ-երի հզորացումը վերջնանպատակ չէ, այլ միջոց՝ զորեղացնելու քաղաքացիներին՝ տալով նրանց ավելի մեծ ընտրություն և վերահսկողություն հանրային ծառայությունների և տեղական զարգացման հարցերում: Այն նաև ենթադրում է ավելի շատ ազդեցություն ու համագործակցություն համայնքում գործող հանրային ոլորտի այլ ներկայացուցիչների հետ: Նմանապես, այն ենթադրում է մարդկանց՝ իրենց տեղական իշխանությունների հետ փոխգործակցության արդյունավետ մեխանիզմներ՝ մասնակցության, հաշվետվողականության, ինչպես նաև համատեղ գործելու առումներով:⁶

⁶ Նույն տեղում:

2. ՀՀ-ում ապակենտրոնացման ներկա վիճակը

ՀՀ-ում ապակենտրոնացման ներկա վիճակի նկարագրությունը կատարվում է երեք կտրվածքով՝

1. Ապակենտրոնացման ընդհանուր պատկեր և գնահատականներ.
2. Քաղաքականություն և բարեփոխումներ.
3. ՏԻՄ-երի լիազորությունների դասակարգում:⁷

2.1 Ապակենտրոնացման ընդհանուր պատկեր և գնահատականներ

Ապակենտրոն կառավարման համակարգի ստեղծումը Հայաստանում կարելի է համարել երկրի ժողովրդավարացման հիմնարար, առաջնային փոփոխություններից մեկը, որն իրականացվեց անկախացումից ի վեր: Այն իր ուրույն զարգացումներն է ունեցել՝ մաս կազմելով երկրի հանրային կառավարման համակարգի. եթե սկզբնական շրջանում շեշտը իշխանության քաղաքական ապակենտրոնացման վրա էր (որի արտացոլումն էր, օրինակ, ըստ էության յուրաքանչյուր բնակավայրին համայնքի կարգավիճակ տալն ու ընտրովի ՏԻՄ ստեղծելը), ապա հետագա տարիներին գնալով կարևորություն ստացան այս կամ այն չափով նաև մյուս բաղադրիչները՝ վարչական ու ֆինսկալ: Արդյունքում, ներկայումս գործում է մի համակարգ, որը շատ առումներով ապացուցել է իր ավանդն ու նշանակությունը հանրային կյանքում: Ինչպես ցանկացած համակարգ, այն ունի իր ներքին ուժեղ և թույլ կողմերը, ինչպես նաև առնչվում է արտաքին միջավայրում որոշակի խոչընդոտների ու հնարավորությունների հետ. այս բոլորի համակցումն ու հիմնավորված ռազմավարությունների ընդունումը կնպաստի ՏԻ ոլորտի հետագա զարգացմանը, ներառյալ ապակենտրոնացման ռազմավարության ճիշտ նախագծմանն ու իրականացմանը:

Ստորև ներկայացվում են որոշ ամփոփ ցուցանիշներ, տեղական ու միջազգային որոշ գնահատականներ: Իհարկե, այդ տեղեկատվությունը չի ներառում բոլոր հնարավոր աղբյուրներն ու գնահատականները, սակայն ներկայացվողը ընդհանուր պատկերացում տալիս է վիճակի վերաբերյալ:

Ա) Ամփոփ ցուցանիշներ.

Ապակենտրոնացման ընդհանուր աստիճանը ՀՀ-ում, համաձայն ընդունված գնահատումների, բնութագրվում է հետևյալ ցուցանիշներով⁸

- **Տեղական բյուջեների հանրագումարի տեսակարար կշիռը երկրի բյուջեում:** Հայաստանում այն կազմում է եկամուտների ու ծախսերի մասով համապատասխանաբար միջինը 9,2% և 8,0% (2018թ.): Սա նշանակում է, որ երկրում

⁷ Շեշտադրումը վարչական ապակենտրոնացման վրա բխում է Առաջադրանքի պահանջներից: Մյուս կողմից, ապակենտրոնացման այդ և մյուս ուղղություններով արդեն իսկ առկա են մշակված առաջարկություններ, որոնք քաղաքական որոշման դեպքում կարելի է հաշվի առնել՝ ՀՀ ապակենտրոնացման քաղաքականությունը մշակելու կամ հստակեցնելու ընթացքում: Օրինակ՝ ֆինսկալ ապակենտրոնացման մասով տես՝ 2019թ. «Հայաստանում ֆինսկալ ապակենտրոնացման և դրա արդյունքում ֆինանսական համահարթեցման ռազմավարություն» փորձագիտական զեկույցը (փորձագետ՝ Ա. Երզնյան), որը մշակվել է ԵԽ օժանդակությամբ:

⁸ Տես՝ ՀՖՄ, «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2018թ.), Գիրք 11», 2019թ., էջ 54:

եկամուտների հավաքման ու ծախսերի կատարման իրավասության ճշող մեծամասնությունը պատկանում է կենտրոնական իշխանությանը: ԵՄ երկրների համեմատ (միայն տեղական, առանց այլ մակարդակների)՝ այն փոքր է մոտ 2,9 անգամ:

- **Տեղական բյուջեների ծախսերի հանրագումարի տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում:** 2018թ. տվյալներով, Հայաստանում այն կազմում է 1,97%. ԵՄ երկրների համեմատ (միայն տեղական, առանց այլ մակարդակների)՝ այն փոքր է մոտ 5,4 անգամ:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման մասով հիմնական ցուցանիշներն են՝⁹

- **Հարկային եկամուտների ինքնավարության աստիճանը.** այն Հայաստանում նվազագույն մակարդակի է, այսինքն՝ համայնքի կողմից հարկային եկամուտների գծով դրույքաչափերի սահմանման իրավասություններ չկան:
- **Ֆինանսական ապակենտրոնացման ցուցիչը՝** 2,1% (2015-2018թթ.), այսինքն՝ երկրի հարկային եկամուտների 97,9%-ը կենտրոնացված է պետական բյուջեում:
- Համայնքների բյուջեների եկամուտներում տեղական հարկերն ու այլ վճարները միջին հաշվով կազմում են 19,9% (2015-2018թթ.): **Սա ցույց է տալիս ֆինանսական ինքնուրույնության աստիճանը:**

Ֆինանսական ինքնուրույնության մեկ այլ ցուցանիշ է սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռն ընդհանուր եկամուտների մեջ: Այս ցուցանիշը Հայաստանի համար 2016-2018թթ.-ին կազմել է միջինը 30,1%-ը:¹⁰

Համայնքների բյուջեներում մեծ տեսակարար կշիռ են կազմում պաշտոնական դրամաշնորհները՝ մոտ 47% (2018թ.), որը խոսում է համայնքների՝ այդ աղբյուրից մեծ կախվածության մասին: Ընդ որում, ավելացել են նաև նպատակային դրամաշնորհները, որոնք ուղղվում են համայնքային կարևոր ծրագրերի ու նախաձեռնությունների ֆինանսավորմանը, որի նախաձեռնությունը գալիս է հենց համայնքներից: Այդուհանդերձ, նպատակային դրամաշնորհների գործիքակազմի ընդլայնումն իր տեսակարար կշիռով չպետք է խաթարի համայնքների ինքնուրույնության չափանիշը (Խարտիա):

Եթե համեմատում ենք վերոնշյալ տվյալները Բաժին 1-ում բերված ցուցանիշների հետ (թե ինչ դերակատարում ունեն ենթապետական իշխանությունները երկրների հանրային կյանքում), ապա կտեսնենք, որ **Հայաստանն իր զբաղեցրած դիրքերով բավականին զիջում է նույն ցուցանիշների առումով ինչպես զարգացած երկրների, այնպես էլ բոլոր երկրների միջինին:**

Բ) Փորձագիտական ու հանրային որոշ գնահատականներ.

ՀՀ ՏԻ ոլորտը ներկայացնող տեղական հանրությունը ևս պարբերաբար իր գնահատականներն է հնչեցնում ապակենտրոն կառավարման համակարգի վիճակի վերաբերյալ: Օրինակ, Համայնքների ֆինանսիստների միավորման (ՀՖՄ) կողմից հաշվարկվող «Տեղական ինքնակառավարման ինդեքսը» գնահատում է ոլորտը հինգ բնագավառներում և հաշվարկում ՀՀ տարեկան ինդեքսը՝ ընդհանուր 52 ցուցիչների գնահատման միջոցով: Այդ ինդեքսի միջին արժեքը 2018թ. կազմել է 4,28 բալ՝ 0-ից 10

⁹ Տես՝ Ա. Երզնյան, «Հայաստանում ֆիսկալ ապակենտրոնացման և դրա արդյունքում ֆինանսական համահարթեցման ռազմավարություն» փորձագիտական զեկույց, 2019թ., էջեր 22-24:

¹⁰ Տես՝ ՀՖՄ «ՀՀ տեղական ինքնակառավարման տարեկան ինդեքս (2018), Գիրք 3», 2019թ., էջ 24:

բալանոց գնահատման սանդղակով (10-ը՝ կատարյալ), որը 2017-2018թթ.-ի համեմատ որոշ չափով նվազել է:¹¹ Ընդ որում, ՀՖՄ-ին իր այդ նույն 2018թ.-ի զեկույցում, վերլուծելով ոլորտի դինամիկան ու ցուցանիշները, եզրակացնում է, որ «...ֆինանսական գործող համակարգը չի նպաստում համայնքների հետագա զարգացմանը...», «...2018թ.-ին Հայաստանում իշխանության ապակենտրոնացման աստիճանը շարունակել է ավելի նվազել...», «...համայնքների մեծամասնությունը դեռևս չի կարողանում ամբողջական ծավալով և լիարժեքորեն իրականացնել օրենքով նրանց վերապահված բոլոր լիազորությունները, հատկապես՝ համայնքային ծառայությունների մատուցման մասով...», ինչպես նաև՝ «...Համայնքներում բավարար ծավալի ու որակի համայնքային ծառայություններ մատուցելու թերակատարման գլխավոր պատճառ շարունակում է մնալ ֆինանսական միջոցների սղությունը...» (էջեր 119-120):

Ի լրումն, Հայաստանի համայնքների միությունը (ՀՀՄ) թողարկել է «Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման և ապակենտրոնացման վիճակի վերաբերյալ» 2019թ. տարեկան զեկույցը, որը ևս մատնանշում է մի շարք խնդիրներ, որոնք ներկայումս բնորոշ են ՀՀ ապակենտրոն կառավարման համակարգին և վերաբերում են լիազորությունների շրջանակին, դրանց բնույթին, ֆինանսավորմանը, և ընդհանուր առմամբ՝ ապակենտրոնացման վիճակին:

Գ) Միջազգային որոշ գնահատականներ.

Խարտիան ընդհանուր ճանապարհային քարտեզ է հանդիսանում այն վավերացրած յուրաքանչյուր երկրի համար, որով վերջիններս, իրենց ներքին օրենսդրության շրջանակներում կառուցում են իրենց ուրույն ՏԻ համակարգերը: Խարտիայի շրջանակներում ԵԽ-ն պարբերաբար մոնիտորինգ է իրականացնում՝ պարզելու երկրի համապատասխանությունը Խարտիայի դրույթներին և մշակում առաջարկություններ՝ այս կամ այն ուղղությամբ քայլեր ձեռնարկելու: Հայաստանում վերջին տարիներին երկու անգամ իրականացվել են նման աշխատանքներ (2014թ. և 2019թ. ընթացքում): 2014թ. մոնիտորինգի արդյունքներով մշակվել և ընդունվել են մի շարք առաջարկություններ ոլորտի զարգացման ուղղությամբ, մասնավորապես՝

- Ծառայությունների մեծ մասը կառավարվում են պետության կողմից և համայնքները սահմանափակ կարողություններ ունեն.
- Համայնքների դերը սահմանափակ է, որովհետև իրավասությունները հստակ տարանջատված չեն և նրանք չունեն լիարժեք ու բացառիկ լիազորություններ.
- Համայնքներն ունեն սահմանափակ սեփական ռեսուրսներ.
- Չկան իրական տեղական հարկեր.
- Ֆինանսական համահարթեցման համակարգը արդյունավետ չէ, և այլն:¹²

Վերոնշյալ արդյունքների հիման վրա կառավարությունը ընդունել է ճանապարհային քարտեզ՝ իրականացնելու արձանագրված խնդիրների լուծման ուղղությամբ առաջ քաշված առաջարկությունները:¹³

¹¹ Տես՝ ՀՖՄ, «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2018թ.), Գիրք 11», 2019թ., էջ 139:

¹² Տես՝ ԵԽ, Տեղական և Ռեգիոնալ Իշխանությունների Կոնգրես, «Local democracy in Armenia, Recommendation 351», 2014թ.:

ԵՄ 2019թ. մոնիտորինգի խումբը, արձանագրելով որոշ ոլորտներում առաջընթաց, միաժամանակ մատնանշել է մի շարք խնդիրներ՝

- Համայնքների խոշորացումը չի ուղեկցվել նոր լիազորությունների ու լրացուցիչ ռեսուրսների տրամադրմամբ.
- ՏԻՄ-երն ունեն միայն շատ քիչ սեփական լիազորություններ, և մշտապես առնչվում են ռեսուրսների բացակայության խնդրի հետ.
- Տեղական հանրային հարցերին առնչվող լիազորությունների և պարտականությունների սահմանման ժամանակ սուբսիդիարության սկզբունքը դեպքերի մեծ մասում առաջնային չէ (Խարտիայի 4.3 Հոդվածի անհամապատասխանություն).
- Մի շարք լիազորություններ ամբողջական ու բացառիկ չեն (Խարտիայի 4.4 Հոդվածի անհամապատասխանություն), և այլն:

ԵՄ զեկուցողները շեշտում են, որ 2014թ. մոնիտորինգի արդյունքներով առաջադրված մի շարք առաջարկություններ, ըստ էության, վերաբերելի են նաև ներկա իրավիճակին: Ըստ այդմ, արձանագրվում է, որ **«հարաբերականորեն փոքր առաջընթաց է գրանցվել հինգ տարվա կտրվածքով»**:¹⁴

«Ֆրիդոմ Հաուզ» կազմակերպության «Ազգերն անցումային շրջանում» տարեկան զեկույցների համաձայն, Հայաստանում «Տեղական Ժողովրդավարական կառավարում» ցուցանիշը վերջին հինգ տարիների ընթացքում եղել է անփոփոխ՝ 2,25 (7 բալանոց սանդղակում, որտեղ 7-ը ամենաբարձրն է ժողովրդավարական կառավարման առաջընթացի առումով): Համակարգն ըստ էության բնութագրվում է ցածր ապակենտրոնացվածությամբ և թույլ կարողություններ ունեցող համայնքներով, որոնք մեծապես կախված են կենտրոնական կառավարությունից:¹⁵

Հայաստանը բնորոշվում է նաև որպես «ուժեղ գործառության և ֆինանսական կենտրոնացվածությամբ և համայնքների փոքր հայեցողությամբ/ինքնուրույնությամբ օժտված երկիր»:¹⁶

Ամփոփելով՝ վերոնշյալ ցուցանիշների ու գնահատականների հիմնական ուղերձը ապակենտրոն կառավարման համակարգային խնդիրների առկայությունն է Հայաստանում: Համակարգային առումով այդ ցուցանիշները, գնահատականներն ու արձանագրվող պատկերը բնականաբար արտացոլում են երկրում վարվող հանրային քաղաքականության ամբողջությունը՝ ոչ միայն ապակենտրոնացման, այլ նաև հանրային կառավարման այլ ոլորտներում ու ուղղություններով: Այսինքն, ապակենտրոն կառավարման վիճակի նկարագրությունը չի կարող ամբողջական լինել միայն այդ ցուցանիշների ու գնահատականների դիտարկմամբ: Մեծ հաշվով, ներկա վիճակն արդյունք է հանրային ու

¹³ Տես՝ ԵՄ, Տեղական և Ռեգիոնալ Իշխանությունների Կոնգրես, «Post-monitoring Armenia Road map» 2015թ.:

¹⁴ ԵՄ, Տեղական և Ռեգիոնալ Իշխանությունների Կոնգրես, «Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Armenia, 12 February 2020»: Զեկույցը ենթակա էր հաստատման Կոնգրեսի 38-րդ նստաշրջանի ընթացքում (2020թ. մարտի 17-19), սակայն չեղարկվել է կորոնավիրուսով պայմանավորված ճգնաժամի պատճառով՝ <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-armenia/16809cb97d>:

¹⁵ 2019թ. միավորը հասանելի չէ, տես՝ <https://freedomhouse.org/country/armenia/nations-transit/2020>:

¹⁶ Պավել Սվիանիեվիչ, «An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe», 2014թ.:

քաղաքական այն պատկերացումներից, առաջնահերթություններից ու նպատակադրումներից, որոնք առկա են հանրության ներսում, ինչպես նաև դրանից բխող այն պետական քաղաքականության, որը վարվել և վարվում է Հայաստանում: Այսինքն, այն բնութագրում է հանրային կառավարման հարաբերությունների մի հավասարակշռության վիճակ, որի պայմաններում պետությունն իրացնում է իր քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական, անվտանգային և այլ բնագավառներում իր քաղաքականությունը:

Հայեցակարգային առումով, սակայն, կարելի է պնդել, որ ապակենտրոն կառավարման ներկա վիճակը պահպանելով՝ **Հայաստանն ուղղակի չի օգտագործում նախևառաջ պահը (ժողովրդավարացման նոր ակիբ), ինչպես նաև ժողովրդավարական զարգացման այն ներուժն ու հնարավորությունները**, որոնք բնորոշ են սուբսիդիարության սկզբունքին ու տեղական ինքնակառավարման երևույթին: Այդ իմաստով, վերոնշյալ պատկերի բարելավման (որը կնշանակի տեղական ինքնակառավարման ու տեղական ժողովրդավարության խորացում), ոլորտում միջազգային առաջադեմ միտումներին համահունչ զարգացման ապահովման համար առաջնային անելիքը հանրային նոր պատկերացումների ու դրանց հիման վրա **նոր քաղաքականության օրակարգի** ձևավորումն է, տեղական ինքնակառավարման ու համայնքի նոր տեսլականի, նրա դերի ու նշանակության վերարժևորումը, որի շնորհիվ մի նոր, որակական ավելի բարձր հավասարակշռություն կստեղծվի՝ շարունակելով ներդաշնակության մեջ լինել պետության կազմակերպման այլ հիմնարար սկզբունքների հետ ևս՝ համերաշխություն, միասնականություն և այլն: Այդ ուղղությամբ, առաջնահերթ քայլը քաղաքականն է (դա է մատնանշում նաև միջազգային փորձը), ապա՝ տեխնոկրատականը:¹⁷

2.2 Ապակենտրոնացման քաղաքականություն և բարեփոխումներ

Որպես այդպիսին, Հայաստանում առանձին պաշտոնապես ամրագրված միասնական ապակենտրոնացման քաղաքականություն և դրան համապատասխան իրականացվող ռազմավարություններ ներկայումս սահմանված չեն: Այդ ուղղությամբ քաղաքականության նպատակները, խնդիրները, առանձին նախաձեռնություններն իրականացվել ու իրականացվում են «տարալուծված» եղանակով՝ առանձին ոլորտային ռազմավարություններով, այլ բարեփոխումների հետ փոխկապակցված (օրինակ՝ համայնքների խոշորացման շնորհիվ ի հայտ եկող ապակենտրոնացման խորացման հնարավորությունները) և այլն: Կարելի է պնդել, որ ավելի լայն, ապակենտրոն կառավարման իմաստով ներկայումս բարեփոխումներ են իրականացվում ՏԻ մի շարք ուղղություններով:

Ապակենտրոնացման քաղաքականության և ռազմավարությունների առումով վերջին տարիների ընթացքում ՀՀ կառավարությունը, ըստ էության, առաջնորդվել է հիմնարար (ոլորտային) մի քանի փաստաթղթերի դրույթներով: Մասնավորապես, ուղենշային այդպիսի փաստաթղթերից պետք է առանձնացնել՝

¹⁷ Չնայած սույն Առաջադրանքի մաս չի կազմում առաջարկությունների մշակումը՝ ապակենտրոն կառավարման ընդհանուր հայեցակարգի ու քաղաքականության առումով, այդուհանդերձ առանց այդ բաղադրիչների՝ դժվար է պատկերացնել որևէ նշանակալից բարեփոխման կամ առանձին նախաձեռնության (ներառյալ՝ Առաջադրանքի մաս կազմող փորձնական ծրագիրը) հաջողություն:

1. 2012թ. «Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետազգա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումները».¹⁸
2. ՀՀ-ում համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը, որն հավանության է արժանացել ՀՀ կառավարության կողմից (արձանագրային որոշում N44, 10 նոյեմբերի 2011թ.):

Վերհիշելով այդ փաստաթղթերի մի քանի հիմնական դրույթներն¹⁹ ու ապակենտրոն կամ բազմամակարդակ կառավարման հիմնական երեք բաղկացուցիչները (տես Գծապատկեր 1-ը)՝ ստորև ներկայացվում են ՀՀ-ում վերջին տարիների ընթացքում արձանագրված հիմնական արդյունքներն ու միտումները:

1. Տարածքային ուղղություն

Համայնքների խոշորացում. վարչատարածքային բարեփոխումները հանդիսացել են թերևս այն հիմնական ու շոշափելի փոփոխությունները, որոնք իրականացվել են վերջին հինգ տարիների ընթացքում՝ ուղղված համայնքների կարողությունների (մարդկային, ֆինանսական և այլն) բարձրացմանն ու մասշտաբի էֆեկտի կամ արդյունավետության ավելացմանը: **Սույն բարեփոխումը համակարգային կարևոր նախապայման է համարվել ՀՀ կառավարության համար նաև հետազայում ապակենտրոնացման խորացման իմաստով («ընդլայնված կարողություններ – նոր լիազորություններ» տրամաբանությամբ):** Ներկայումս ձևավորվել են 52 բազմաբնակավայր համայնք՝ նախկին 465 համայնքերի միավորման արդյունքում, իսկ որպես բարեփոխման ավարտ դիտարկվում է 2021թ.-ը:

Իհարկե, համայնքների խոշորացումը (հատկապես այն պարագայում, որ դա իրականացվել է մի քանի մոդելներով, որի արդյունքում ստեղծվել են ոչ համասեռ համայնքներ՝ իրենց չափերով, կարողություններով և այլն) չի ավարտվում միայն վարչական նոր միավորների ստեղծմամբ: Համայնքի չափի (տարածք, բնակչություն և այլն) և կառավարման ու տեղական ժողովրդավարության օպտիմալ հավասարակշռության փնտրտույքը («մենեջերային», թե՛ «կառավարման» տեսակի համայնքներ՝ *տես Հավելված 3-ը*) շարունակական գործընթաց է, որի ուղղություններից մեկը կարող է լինել նաև միջհամայնքային համագործակցությունը:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծում. չնայած նոր սահմանադրական ամրագրումներին ու համապատասխան օրենքի ընդունմանը, դրանց հիման վրա նոր միավորումներ դեռևս չեն ստեղծվել:

2. Հանրային կառավարման ուղղություն

Համայնքի կառավարման ռացիոնալ ու արդյունավետ համակարգի կայացում (ՏԻՄ-երի միջև փոխհարաբերություններ և հակակշիռներ). Էական զարգացումներ կան բազմաբնակավայր համայնքներում կառավարման ու ՏԻՄ-երի միջև նոր որակի փոխհարաբերությունների առումով, չնայած ՏԻ երկու մարմինների միջև առկա խնդիրները,

¹⁸ Փաստաթուղթը մշակվել է ԱՄՆ ՄՁԳ-ի կողմից ֆինանսավորված «Քաղաքացիական հասարակության և տեղական ինքնակառավարման աջակցության ծրագրի» շրջանակներում:

¹⁹ Սույն Առաջադրանքի խնդիր չի հանդիսանում այդ փաստաթղթերի «կատարողականի» վերլուծությունն ու գնահատումը: Սակայն ապակենտրոնացման նոր մեկնարկի համար օգտակար կարող է լինել նաև հետահայաց կերպով որոշակի արդյունքներ արձանագրելը:

համայնքի ղեկավարի հաշվետվողականությունը, ավագանու դերակատարության բարձրացումը շարունակում են մնալ օրակարգային:

Ռազմավարական պլանավորում. Բազմաբնակավայր համայնքների ստեղծմամբ օբյեկտիվորեն որակական նոր պահանջներ են դրվել համայնքների ռազմավարական պլանավորման հիմնական գործիքներից մեկի՝ հնգամյա զարգացման ծրագրերի մշակման ու իրականացման վրա, դրա կապը ֆինանսական կառավարման գործիքների, ծրագրերի հետ ապահովելու առումով: Ավելին, գործիքներ են ներդրվել՝ վերածելու հնգամյա ծրագրերն ավելի գործառնական, տարեկան աշխատանքային պլանների, որոնցով համայնքը կարող է իրականացնել իր ընթացիկ աշխատանքների պլանավորումն ու հսկումը, մոնիտորինգն ու գնահատումը, ինչպես նաև համահունչ բյուջետավարում իրականացնելու առումով: Ի լրումն, էական ջանքեր են ներդրվել նաև ավելի ինտեգրացված տեղական տնտեսական զարգացման համակարգի զարգացման ուղղությամբ:

Համայնքների գործունեության հրապարակայնություն, թափանցիկություն. էական քայլեր ու նախաձեռնություններ են իրականացվել այս ուղղությամբ՝ կապակցելով այն հանրային մասնակցության խորացման մեխանիզմների, էլեկտրոնային կառավարման ու էլեկտրոնային կառավարության գործիքակազմերի հետ: Մի շարք ծրագրեր ու քայլեր են կատարվել տեղական ժողովրդավարության, համայնք-քաղաքացիներ փոխհարաբերությունների զարգացման, ՏԻ մասնակցության մեխանիզմների ու գործիքների ներդրման ուղղությամբ:

Վարչական ծառայություններ. նպատակային ծրագրեր են իրականացվել այս բնագավառում, հիմնականում երկու ուղղվածությամբ: Նախ, ապահովելու միավորված համայնքներում այդ ծառայությունների մատչելիությունն ու հասանելիությունը բոլոր բնակավայրերում, և երկրորդ՝ պլատֆորմ հանդիսանալու ընդլայնված ծառայությունների համար (օրինակ՝ մի շարք պետական ծառայությունների տրամադրումը կազմակերպելով միավորված համայնքների կենտրոնում ստեղծված Քաղաքացիների սպասարկման գրասենյակներում): Եվ այս բոլորը՝ համակցված համայնքներում էլեկտրոնային կառավարման ընդլայնմամբ:

Ենթակառուցվածքներ. շոշափելի աջակցություն է ցուցաբերվել համայնքներին (հատկապես միավորված)՝ բարելավելու հանրային ենթակառուցվածքները, ընդլայնելու մատուցվող ծառայությունների շրջանակը և որակը: Աջակցության հիմնական աղբյուրներ են հանդիսացել ինչպես կառավարության նպատակային դրամաշնորհները՝ սուբվենցիաները, այնպես էլ մի շարք դոնոր կազմակերպություններն ու, ամենակարևորը, համայնքները (օրինակ՝ համաֆինանսավորմամբ):

Մարդկային ռեսուրսներ և կարողություններ. համայնքների միավորման շնորհիվ համայնքները հիմնականում ի վիճակի են եղել ներգրավելու կարողունակ աշխատուժ: Այդուհանդերձ, աշխատուժի պահանջարկին, դրա բնութագրիչներին համապատասխան առաջարկի առկայությունը դեռևս խնդրահարույց է որոշ գործառնական ոլորտներում ու բնագավառներում: Համայնքային ծառայության գրավչությունը (նույնիսկ համեմատած հանրային ծառայության այլ տեսակների հետ) դեռևս բարձր չէ, ներառյալ՝ փոխհատուցումը, մասնագիտական զարգացման հեռանկարները, կարիերան և այլն:

Դեռևս խնդիրներ կան մարդկային կարողությունների առումով, նոր ներդրվող գործիքակազմերի խելամիտ ու լայնորեն կիրառման ուղղությամբ (իսկ մարդկային

կարողությունների կարիքը գնալով ավելի է մեծանալու), հետևաբար՝ ՏԿԵՆ-ը ու համայնքները պետք է շարունակեն իրենց ջանքերն ու միջոցները ներդնել այս գործում, այդ թվում՝ դոնորների աջակցությամբ:

3. Ինստիտուցիոնալ ուղղություն

ՏԻՄ-երի պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների իրականացման օրենսդրորեն սահմանված կարգերի բացակայություն. այս հարցը դեռևս մեծ հաշվով լուծված չէ, չնայած պետք է քննարկել պարտադիր լիազորությունների իրականացման կարգը օրենքով սահմանելու նպատակահարմարության հարցը:

Լիազորությունների վերաբաշխում. 2016թ. ՏԻՄ նոր օրենքով և հաջորդիվ մի շարք նոր լիազորություններ են վերապահվել համայնքներին, որոնց իրականացումը, սակայն, խնդրահարույց է կարգերի ու կարողությունների բացակայության պատճառով (ներառյալ ֆիսկալ): 2017-2018թթ. ընթացքում ՏԿԵՆ-ի կողմից մշակվել, շրջանառության մեջ է դրվել և քննարկվել «Ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզը», որը ներառում է հինգ²⁰ ոլորտներում լիազորությունների ապակենտրոնացում: Ընդ որում, ապակենտրոնացման հիմնական ձևը համարվել է պատվիրակումը:

Ֆիսկալ ապակենտրոնացում. ֆիսկալ ապակենտրոնացման խորացման ուղղությամբ նշանակալի ազդեցություն ունեցող նախաձեռնություններ չեն իրականացվել: Ֆինանսական համահարթեցման, սուբվենցիաների նոր կարգը, տեղական տուրքերի և վճարների մասին նոր կարգավորումները որոշակի նոր հնարավորություններ են ստեղծել, սակայն փաստացի, ինչպես ցույց են տալիս համապատասխան ցուցիչները, համայնքների ֆինանսական ապակենտրոնացման աստիճանը, ինքնուրույնությունը, սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը և այլն, թույլ չեն տալիս արդյունավետ կերպով իրացնելու այն առաքելությունը, որը դրված է ՀՀ համայնքների վրա:

Փոխհարաբերությունները տարածքային կառավարման այլ օղակների հետ. չնայած Տարածքային կառավարման մասին ՀՀ օրենքի ընդունմանը, փոխհարաբերությունները տարածքային կառավարման մարմինների հետ, ըստ տարբեր գնահատականների, դեռևս խնդրահարույց են հատկապես վերահսկողության իրականացման մասով: Վարչատարածքային բարեփոխումների համատեքստում տարածքային կառավարման համակարգի փոփոխություններ դեռևս չեն ձեռնարկվել, չնայած մշակվել է համապատասխան հայեցակարգը:

Անցում երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի. այս հարցը պահանջում է սահմանադրական փոփոխություններ: Այն չի քննարկվել, առավել ևս դրան ընթացք չի տրվել պաշտոնական որևէ ձևաչափով: Սակայն եթե հարցի կարևորությունը դիտարկենք միայն հանրային ծառայությունների մատուցման տեսակետից (այսինքն՝ չդիտարկենք քաղաքական ապակենտրոնացման տարրը), ապա կարելի է քննարկել մարզային կտրվածքով որոշակի հանրային ծառայությունների մոդելը՝ միջհամայնքային միավորումների միջոցով: *Սույն փաստաթղթի Բաժին 4-ում ներկայացվող ապակենտրոնացման փորձնական ծրագրի առաջարկը հիմնված է հենց այսպիսի մոդելի վրա:*

²⁰ Փաստաթղթի տարբեր տարբերակներում դրանց թիվը տատանվել է՝ ելնելով քննարկումների արդյունքներից:

Բնականաբար, վերոնշյալ ակնարկն ամբողջապես չի արտացոլում այն օրակարգը, որն ունեն ՎՎ կառավարությունը, հանրությունը և դոնորները ՏԻ ոլորտում: Ընդ որում, վերոնշյալ շատ բարեփոխումներ ներկայումս դեռևս ընթացքի մեջ են, որոնց վերջնական արդյունքները ամփոփված չեն (օրինակ՝ համայնքների միավորումը): Այդ ամենով հանդերձ, կարելի է եզրակացնել, որ՝

3. ՎՎ-ում բազմամակարդակ կառավարման բարեփոխումների հիմնական ուղղություններ են հանդիսացել, իրենց ազդեցության ու հետևանքների առումով, տարածքային ու հանրային կառավարման բաղադրիչները:²¹ **Կարելի է նաև պնդել, որ տարածքային ուղղությունը գերակա է եղել, որը պայմանավորել է հանրային կառավարման ուղղությամբ բարեփոխումների շուրջ մի շարք որոշումներ ու գործողություններ:**

4. Ապակենտրոնացման երեք հիմնական եղանակներից շեշտադրումը եղել է վարչական (օրինակ՝ նոր պարտականություններ) ու քաղաքական (օրինակ՝ ընտրությունների կարգի փոփոխություն, հանրային մասնակցության խթանում) ապակենտրոնացման վրա, և **շատ ավելի քիչ՝ ֆիսկալ:**

Հետևաբար, որպես ապագա բարեփոխումների հիմնական ուղղություն և շեշտադրում՝ առաջարկվում է «**հավասարակշռել**» բազմամակարդակ կառավարման համակարգը՝ **ակտիվացնելով ինստիտուցիոնալ ուղղությունը ևս (հատկապես՝ ֆիսկալ ապակենտրոնացման մասով)**՝ միաժամանակ շարունակելով մյուս երկու շերտերում գործարկված բարեփոխումների լայն օրակարգի իրականացումը:

2.3 ՏԻՄ-երի լիազորությունների դասակարգումը

Սույն ենթաբաժնում անդրադարձ է կատարվում Հայաստանում ՏԻ և վարչական ապակենտրոնացման տարրերից մեկին՝ ՏԻՄ-երի լիազորություններին: Ի լրումն լիազորությունների վերաբերյալ մինչ այժմ արձարծված հարցերի, ստորև բարձրացվում են լիազորություններին առնչվող նաև որոշ հայեցակարգային խնդիրներ ու հարցեր, որոնք ՏԻ համակարգային/շրջանակային բնույթ ունեն և որոնք կարող են խոչընդոտ հանդիսանալ լիազորությունների հետագա ապակենտրոնացման համար:²²

ՏԻՄ լիազորությունների ընդհանուր նկարագիրը տրված է Շրջանակ 1-ում:

Լիազորությունների դասակարգման ու ՏԻ պարտականությունների սահմանման գործող համակարգը մի շարք դժվարություններ է ստեղծում լիազորությունների հետագա փոխանցման համար: Առաջարկվում է քննարկման առարկա դարձնել հետևյալ հարցերն ու խնդիրները, որոնք կարող են ազդեցություն ունենալ նաև սույն Առաջադրանքի արդյունքում առաջարկվող ապակենտրոնացման փորձնական ծրագրի նախագծման վրա:

²¹ Խոսքն ազդեցություն ունեցած նախաձեռնությունների մասին է:

²² Լիազորությունների դասակարգման խնդիրն առաջ է քաշվել դեռևս 2019թ. ԳՄՀԸ-ի կողմից, որը ներկայացրել է նաև համապատասխան առաջարկություններ՝ լիազորությունների նոր դասակարգում իրականացնելու համար՝ տես «ՎՎ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ. նկատառումներ և մեթոդաբանություն», ԳՄՀԸ, 2019թ. զեկույցը:

Շրջանակ 1. ՏԻՄ-երի լիազորությունների ընդհանուր նկարագրությունը.

Համաձայն ՀՀ օրենսդրության, համայնքի լիազորությունները կապակցված են համայնքի խնդիրների հետ: Վերջիններս լինում են պարտադիր և կամավոր: Պարտադիր խնդիրներն այն հանրային խնդիրներն են, որոնց լուծմամբ ապահովվում է համայնքի բնականոն կյանքի ընթացքը, իսկ կամավորները՝ որոնցով համայնքային կյանքի բնականոն ընթացքը ուղղակիորեն պայմանավորված չէ և որոնք կարող են իրականացվել միայն հավելյալ ֆինանսական միջոցների առկայության դեպքում (պարտադիր խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներից բացի):

Ըստ այդմ՝ ՏԻՄ-երի լիազորությունները լինում են սեփական՝ պարտադիր և կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով, և պետության կողմից պատվիրակված: ՏԻՄ օրենքի իմաստով սահմանված համայնքի սեփական լիազորություններն ուղղված են բացառապես համայնքի պարտադիր խնդիրների լուծմանը:

Համայնքի կամավոր խնդիրները, դրանց լուծմանն ուղղված սեփական լիազորությունները և դրանց իրականացման կարգը սահմանվում են ավագանու

2. Համակարգը կառուցված է հետևյալ տրամաբանությամբ՝ օրենքով սահմանել սեփական լիազորություններ մի շարք ոլորտներում ու բնագավառներում՝ նախապես ենթադրելով, որ դրանց բոլորի իրականացումն անհրատեսական է այս պահին: Հետագայում, ֆիսկալ ապակենտրոնացման ճանապարհով փակել այդ լիազորությունների ու դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցների ճեղքը: Պրակտիկան ցույց է տալիս, որ այս տրամաբանությամբ չափազանց դժվար է հասնել նպատակին՝ թե՛ քաղաքական, թե՛ տեխնիկական պատճառներով:
3. Համայնքի պարտադիր խնդիրների ցանկն ինքնին արդեն բավականին տարողունակ է (թվով 20 հատ), որոնց լուծմանն ուղղված սեփական լիազորությունների իրականացումը խնդրահարույց է ներկայիս կարողությունների սահմաններում: Դա են վկայում այն բազմաթիվ գնահատականները, որոնք հնչեցվում են՝
 - Լիազորությունների մի մասը չի իրականացվում կամ թերի է իրականացվում՝ հիմնականում ֆինանսական միջոցների բացակայության և կարգավորումների բացակայության պատճառով.
 - Համայնքներին փոխանցվող լիազորությունները բացառիկ չեն.
 - Հաճախ լիազորությունները փոխանցվում են «մնացորդային» եղանակով, այլ ոչ թե սուբսիդիարության սկզբունքի կիրառմամբ.
 - Դրանք ավելի շուտ «խնդիրների» փոխանցում են, քան լիազորությունների: Ավելին, շատերը համարում են, գնալով բեռը ավելանում է առանց համապատասխան օժանդակության.
 - Եթե պետք է սահմանվեն բնույթով կատարման համար պարտադիր լիազորություններ, սակայն դրանք չեն իրականացվելու, ապա ո՞րն է ընդհանրապես դա համայնքին վերապահելու իմաստը: Արդյո՞ք դրանց մի մասը, որ չի իրականացվում, ինքնաբերաբար չի դառնում «կամավոր»:

4. Պարտադիր խնդիրների ցանկում առկա են այնպիսի խնդիրներ, որոնք ավելի շուտ ցանկալի են, բայց ոչ՝ պարտադիր: Օրինակ՝ բարեգործության խթանումը, զբոսաշրջության խթանումը և այլն:
5. Ձևակերպված ու սահմանված չեն այդ լիազորություններից մեծ մասի ակնկալվող հանրային օգուտներն ու դրանց կատարման չափորոշիչները:
6. Համայնքն ըստ էության կարող է «ընտրություն կատարել» եղած լիազորությունների ցանկից՝ ելնելով իր նպատակահարմարությունից, որը ոչ միշտ է, որ կարող է համահունչ լինել բնակչության նախընտրությունների հետ: Փաստորեն, ՏԻՄ-ն այդ լիազորությունների ցանկին կարող է վերաբերվել որպես կամավոր լիազորությունների և ընտրություն կատարել, այնինչ պարտադիր լիազորության իմաստը դրա պարտադիր լինելն է, հանրային առկա խնդրի լուծման կամ իրականացման պարտադիր պայմանը: Իհարկե, պարտադիր խնդիրների լուծմանն ուղղված սեփական լիազորությունների կատարման ձևերի մեջ պետք է հայեցողություն թողնել համայնքների համար (համայնքը որոշի կամ ազդի այն որոշման վրա, թե ինչպես պետք է կատարվի լիազորությունը):
7. Փաստորեն, լիազորությունների սահմանման ժամանակ հաշվի չեն առնվում հետևյալ երկու հիմնական չափանիշները՝ ո՞վ է որոշում տվյալ լիազորության իրականացման հարցը, և ո՞վ է որոշում դրա իրականացման կարգը/ձևը: Ըստ այդ երկու չափանիշների, կազմվում է լիազորությունների ճարտարապետությունը՝

Աղյուսակ 2. Լիազորությունների դասակարգման երկու չափանիշները.²³

Լիազորության տեսակը	Որոշում՝ ի՞նչ		Որոշում՝ ինչպե՞ս	
	Պետություն	Համայնք	Պետություն	Համայնք
Պարտադիր	v			v
Կամավոր		v		v
Պատվիրակված	v		v	

Իհարկե, սա պարզեցված պատկերն է, իսկ իրականում կարելի է այն լրացնել նաև այլ չափանիշներով ու կատարել պատշաճ դասակարգում:

8. Եթե դիտարկում ենք ՏԻ իրավասությունների հարցը և բուն տեղական ինքնակառավարման էությունը, ապա լիազորությունների առավել ցանկալի տարատեսակ պետք է լինի կամավոր լիազորությունը (երբ համայնքն ինքն է որոշում ինչ անել և ինչպես): Սակայն ներկա դասակարգմամբ դրա համար փաստացի տեղ թողնված չէ:
9. Հաշվի առնելով վերոնշյալը՝ լիազորությունների ներկա դասակարգմամբ ու ճարտարապետությամբ համայնքներին նոր լիազորությունների փոխանցումը որպես սեփական կարող է համարվել խնդրահարույց՝
 - քանզի հիմնական խնդիրը կոնկրետ հանրային բարիք կամ արդյունք ապահովելն է, ապա ինչպե՞ս է ապահովելու համայնքի կողմից նոր լիազորության

²³ Ըստ ԳՄՀԸ-ի կողմից առաջ քաշված առաջարկների: Ավելի մանրամասն՝ տե՛ս «ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ. նկատառումներ և մեթոդաբանություն», ԳՄՀԸ, 2019թ. գեկույցը:

իրականացման պարտադիր պայմանը և ի՞նչ երաշխիքներ կլինեն, որ այն չի արժանանա բազմաթիվ այլ լիազորությունների «ճակատագրին».

- ինչպե՞ս է ապահովելու ֆինանսական միջոցների փոխանցումը. եթե սեփական աղբյուրներն են ավելացվում, ապա հնարավոր չէ ապահովել դրանց նպատակային ծախսերը, քանզի դա անընդունելի միջամտություն կլինի: Որքանո՞վ է ընդունելի կամ հնարավոր սեփական լիազորության իրականացման համար պետական նպատակային հատկացումների կատարումը.
- պետք է ընդունել, որ որքան էլ ավելացվեն ֆինանսական ռեսուրսները, դրանք միշտ սուղ են, և ակնկալել, որ ներկայիս ողջ ծավալով լիազորությունները կարող են ռեսուրսապահովված լինեն, իրատեսական չի թվում:

10. Հավանաբար այդ պատճառով ապակենտրոնացման ընդունելի եղանակ կարող է համարվել լիազորությունների պատվիրակումը, որի պարագայում կառավարությունը կկարողանա վերահսկել լիազորությունների իրականացման արդյունքներն ու նպատակային ֆինանսավորումը: Սակայն այս պարագայում էլ ապակենտրոնացումն իրական չէ, քանզի համայնքը դառնում է միայն գործադիր օղակ՝ այս կամ այն խնդիրը լուծելու կառավարության ընդհանուր իրավասության ներքո: Չնայած այս եղանակը չի բացառվում, սակայն Խարտիայի մեկնաբանությունն այն է, որ այսպիսի ապակենտրոնացումը չպետք է խաթարի համայնքի՝ բուն սեփական լիազորությունների իրականացմանը:

11. Ավելին, պատվիրակված լիազորությունների մի մեծ մասի դեպքում ևս խնդիրը ֆինանսավորման բացակայությունն է, որի պատճառով դրանք հիմնականում չեն իրականացվում: Այդ պարագայում ընդհանրապես հարցականի տակ է դրվում կոնկրետ որևէ լիազորության գոյությունն ընդհանրապես»:²⁴

12. Սեփական լիազորությունների իրականացման նկատմամբ վերահսկողության (ի լրումն իրավական և ֆինանսական հսկողության) հարցը պետք է հստակեցվի՝

- Արդյո՞ք սեփական լիազորությունների նկատմամբ ևս պետք է իրականացվի վերահսկողություն (մոնիտորինգ և գնահատում)՝ համոզվելու ու երաշխավորելու, որ ակնկալվող հանրային բարիքներն ու օգուտները ապահովված են: Այդ ամենը, իհարկե, առաջնորդվելով վերահսկողության համաչափության և հաշվի առնելով հետապնդվող հանրային շահը:
- Արդյո՞ք սեփական լիազորությունների համար հաշվետվողականությունը ևս փոխանցվում է համայնքներին, թե այն փոխանցելի չէ և պատկանում է կառավարությանը:

«Սահմանադրությամբ սահմանվում է, որ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց իրավասությունների և հնարավորությունների շրջանակում պարտավոր են իրագործել պետության քաղաքականության հիմնական նպատակները (թվով 16), այսինքն, այդ նպատակները տարանջատված չեն ըստ կառավարության և համայնքների: Մյուս կողմից, կառավարությունը ԱԺ ներկայացվող իր ծրագրի կատարման ընթացքի ու

²⁴ Օրինակ, տե՛ս ՀՀՄ 2019թ. «Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման և ապակենտրոնացման վիճակի վերաբերյալ» տարեկան զեկույցը, Աղյուսակներ 1 և 2:

արդյունքների փարեկան զեկույցի շրջանակներում տեղեկատվություն է ներկայացնում այդ նպատակների իրագործման վերաբերյալ: Սրանից կարելի է ենթադրել, որ կառավարությունը հաշվետու է ողջ հանրային ոլորտի արդյունքների համար: Սա ևս ենթադրում է համապատասխան վերահսկողության մեխանիզմներ նաև համայնքների պարտադիր խնդիրների իրագործման համար (արդյունքների և ազդեցությունների մասով):

Եթե կառավարությունը հաշվետու է հանրային ոլորտի, ներառյալ ՏԻ արդյունքների համար, ապա հսկողության (մոնիտորինգի) իրականացման բացակայության դեպքում այն շահագրգռված չի լինի հետագա ապակենտրոնացման և որևէ այլ գործիքակազմով կիրականացնի իր հանձնառությունը՝ հանրային բարիքների ստեղծման, բաշխման, վերաբաշխման առումներով: Սա ևս չի խթանի ապակենտրոնացման խորացումը: Այս հարցի շուրջ, օրինակ, միջազգային որոշ փորձագետների կողմից նշվում է, որ պարտադիր լիազորությունների նկատմամբ կարող է լինել պետական վերահսկողության ինչ-որ մի ձև, որը կարելի է սահմանել օրենքով:²⁵

- Հաշվեքննիչ պալատը, իր մանդատով չի կարող ամբողջապես իրականացնել այդ վերահսկողությունը. «Համայնքային բյուջեների միջոցների, ստացած փոխառությունների ու վարկերի, համայնքի սեփականության օգտագործման օրինականության և արդյունավետության նկատմամբ հաշվեքննություն է իրականացնում Հաշվեքննիչ պալատը»:

13. Կամավոր լիազորությունների մասին. ՀՀ Սահմանադրությունը (Հոդված 146) սահմանում է, որ «Կառավարության լիազորությունները սահմանվում են Սահմանադրությամբ և օրենքներով: Կառավարության իրավասությանն են ենթակա գործադիր իշխանությանը վերաբերող բոլոր այն հարցերը, որոնք վերապահված չեն պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման այլ մարմինների:» Արդյո՞ք սա խնդրահարույց կարող է լինել ՏԻՄ-երի կամավոր լիազորությունների խթանման համար, որը կպարտադրի, որ բոլոր հնարավոր կամավոր լիազորությունները ևս նշվեն օրենքով: Այլ խոսքով, արդյոք սա կարո՞ղ է խոչընդոտել ՏԻ ընդհանուր իրավասության սկզբունքի իրացմանը (ՏԻ մասին օրենքի Հոդված 8)՝ «ընդհանուր իրավասությունը՝ համայնքային շահերին վերաբերող, ցանկացած գործունեության իրականացման իրավունքն է, եթե օրենքով այլ մարմինների դրանք վերապահված չեն»:

Որպես ամփոփում՝ գործող լիազորությունների ճարտարապետությունը կարող է խնդրահարույց լինել հետագա իրական ապակենտրոնացում իրականացնելու առումով: Այն բարենպաստ չէ ապակենտրոնացման համար, քանի որ ենթադրում է միջոցների ներդրում մի համակարգում, որը գործում է ընդհանրական մանդատի ու լայն առաքելության

²⁵ Օրինակ՝ պրոֆ. Ռ. Հերցոգի կողմից, Ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի վերաբերյալ մեկնաբանություններում այս միտքն է հնչում՝ «...Եթե կարիք կա որևէ լիազորության նկատմամբ որևէ հատուկ մասնագիտական ստուգումների (օրինակ՝ անասնաբուժություն, առողջապահություն, և այլն), ապա դա կարելի է սահմանել օրենքով՝ առանց խախտելու լիազորության՝ սեփական լինելու սկզբունքը»: Մյուս օրինակը՝ ԳՄՀՀ «ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ. նկատառումներ և մեթոդաբանություն», 2019թ. զեկույցում ևս նշվում է պարտադիր լիազորությունների նկատմամբ պետական վերահսկողական գործառույթի հնարավորության մասին:

շրջանակում: Պարտադիր լիազորությունների երկար ցանկի առկայության պարագայում համայնքները կարող են ծախսեր կատարել ելնելով ոչ թե առաջնահերթություններից ու կարիքներից, այլ գործի իրատեսականությունից, հարմարությունից, և այլն: Ելնելով հանրային շահից ու այլ դրդապատճառներից (օրինակ՝ արդյունավետություն)՝ հավանական է, որ գործադիրն այդ պայմաններում իր գործիքակազմով կազդի այդ առաջնահերթությունների, կատարողականի ու ֆինանսական գործելակերպերի վրա:

Ըստ այդմ, **առաջարկվում է քննարկել լիազորությունների վերափոխման անհրաժեշտությունը՝ բարեփոխումների լայն համատեքստում:** Այդ իմաստով ԳՄՀԸ-ի կողմից արդեն իսկ նախապատրաստված առաջարկությունները կարող են քննարկումների համար լավ սկիզբ հանդիսանալ:

3. Առաջարկություններ ՀՀ-ում ապակենտրոն կառավարման զարգացման և լիազորությունների ապակենտրոնացման վերաբերյալ

Հաշվի առնելով նախորդ բաժիններում ներկայացված միջազգային փորձն ու միտումները, ինչպես նաև ՀՀ ներկա իրավիճակը՝ առաջարկվում է ապակենտրոնացման բարեփոխումները դիտարկել երեք ուղղություններով՝

- **Ապակենտրոն կառավարման զարգացում.** բազմամակարդակ կառավարման համակարգի ի՞նչ տեսլական պետք է լինի, իշխանության ու ռեսուրսների ինչպիսի՞ բաշխում պետք է լինի, ֆիսկալ, քաղաքական ու վարչական ապակենտրոնացվածության ինչպիսի՞ նոր հավասարակշռության պետք է ձգտել, ի՞նչ փոխհարաբերություններ պետք է լինեն կառավարման մակարդակների միջև, և այլն: Ընդհանուր առմամբ, ի՞նչ քաղաքականություն պետք է մշակվի ու իրականացվի:
- **Ապակենտրոնացման ռազմավարությունների հնարավոր տարբերակները.** Երբ քաղաքականությունը սահմանված է, հաջորդիվ պետք է հասկանալ, թե դրված նպատակներին հասնելու համար ինչ հնարավոր ռազմավարություններ կան, գնահատել դրանք ու ընտրել ամենաարդյունավետ կամ ընդունելի տարբերակը(ները):
- **Լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացի կազմակերպում.** ինչպե՞ս պետք է պլանավորել ու կազմակերպել բուն լիազորությունների փոխանցման գործընթացը, ովքե՞ր պետք է մասնակցեն դրան, ի՞նչ դերեր ու պարտականություններ ունեն հիմնական շահագրգիռ կողմերը և այլն, քանզի, ինչպես միջազգային փորձն ու քաղված դասերն են հուշում, դրա որակից է նաև մեծապես կախված ապակենտրոնացման օգուտների իրացումը:

Իսկ ընդհանրապես, որպես ապակենտրոնացման լավագույն փորձի օրինակ, առաջարկվում է նաև հաշվի առնել ՏՀԶԿ-ի կողմից մշակված 10 ուղեցույցները (*տե՛ս Հավելված 4*), որոնք կարող են օժանդակել քաղաքականության պատասխանատուներին՝ մշակելու և իրականացնելու արդյունավետ ապակենտրոնացման քաղաքականություն:

3.1 Ապակենտրոն կառավարման համակարգը

Ժողովրդավարական հաստատությունների ու գործընթացների ամրապնդման, ժողովրդավարական կառավարման խորացման ներկայիս փուլում իր ուրույն դերը պետք է ունենա տեղական ժողովրդավարության ամրապնդումը: Այդ առումով, նախևառաջ, պետք է որոշակի դադար առնել ու հասկանալ՝ ի՞նչ հանգրվանի է երկիրը հասել ապակենտրոն կառավարման, տեղական ժողովրդավարության առումով, վերաբժնորել՝ արդյո՞ք զարգացման ճիշտ ուղու վրա է այն գտնվում, ու մտածել բարենորոգումների մասին:

Պետք է, օրինակ, մեկնաբանել, թե ի՞նչ դերակատարում ունի իշխանության կենտրոնացվածությունը հանրային ընկալումների, սպասելիքների, ինչպես նաև հիասթափությունների ու դժգոհությունների վրա, այսինքն՝ միգու՞ցե հանրային բողոքի ու անբավարարության գործում իր դերն ունի հենց թույլ ապակենտրոնացումը (ավելի լայն իմաստով, ոչ միայն լիազորություններ վերապահելը ՏԻՄ-երին), քաղաքացու և նրան ամենամոտը գտնվող իշխանության (ՏԻՄ-ի) «թույլ» լինելը, որի պարագայում ողջ պատասխանատվությունն ընկնում է կենտրոնի վրա, և որը հանդես է գալիս նաև որպես բոլոր դժգոհությունների հասցեատեր: Եթե այո, ապա միգուցե պետք է շտկե՞լ իրերի

վիճակը և զորեղացնել քաղաքացիներին ու նրանց տեղի իշխանություններին, տալով նրանց ուժ ու կարողություն՝ իրացնելու իրենց ինքնակառավարման իրավունքը և էական ներդրում ունենալու իրենց ինչպես հիմնարար, այնպես էլ սոցիալական պահանջմունքների բավարարման գործում:

Մյուս կողմից, ապակենտրոնացման և լիազորությունների սահմանման հարցում ինչպիսի՞ համայնք է ընկալվում Հայաստանում՝ սոցիալական, տնտեսական ու քաղաքական առումներով, մարդկանց ի՞նչ նույնականացում կա համայնքի հետ (դպրոց, եկեղեցի, ավանդույթային և այլն): Սրանից կբխի նաև ապակենտրոն կառավարման կառուցվածքը ու հարաբերությունները տարբեր մակարդակների հետ՝ ի լրումն տեխնիկական հիմնավորումների՝ մասշտաբի էֆեկտ և այլն:

Այս և բազմաթիվ նման այլ հարցերի պատասխաններից ու գործոններից (արժեքային, սոցիալ-մշակութային, պատմական, ընկալումային, ավանդութային և այլն) է կախված նաև, թե ինչպիսի ապակենտրոն կառավարման համակարգի պետք է ձգտի Հայաստանը: Այսպիսի որոշումները պահանջում են քաղաքական ու հանրային լայն քննարկումներ ու փոխհամաձայնություններ՝ ապագան կերտելու առումով:

Այս առումով, Հայաստանը, ժողովրդավարական վերանորոգումների այս փուլում, ունի լայն հնարավորություններ նախաձեռնելու այդպիսի լայն քննարկումներ և իրականացնելու համապատասխան քաղաքականություն տեղական ժողովրդավարության և ապակենտրոնացման խորացման ուղղությամբ: **Դա չանելը կարող է դիտվել որպես «բաց թողնված օգուտներ»:**

Ինչպես նշվել է նախորդ բաժիններում, դրա համար՝

- 4) Առաջին քայլը քաղաքական համապատասխան որոշումների կայացումն է, ըստ էության՝ քաղաքականության ձևակերպումը, որի հիման վրա կհատկորոշվեն համապատասխան ռազմավարություններն ու ծրագրերը, բարեփոխումների լայն օրակարգը.
- 5) Երկրորդը՝ ապակենտրոն կառավարման ինստիտուցիոնալ բաղադրիչի խորացումը, հատկապես՝ ֆիսկալ ապակենտրոնացման ուղղությամբ, միաժամանակ շարունակելով, ընդլայնելով արդեն իսկ իրականացվող բազմաթիվ նախաձեռնություններ տարածքային (համայնքների միավորումը) ու հանրային կառավարման բարեփոխումների ուղղություններով, նաև քաղաքական ապակենտրոնացման տարրերը՝ ՏԻՄ-երի ընտրական համակարգ, հաշվետվողականություն, հանրային մասնակցություն, թափանցիկություն և այլն.
- 6) Երրորդը՝ համայնքների առաքելության վերահիմաստավորումը (համայնքի երկակի դերը՝ ծառայություն մատուցող գործադիր օղակ և տեղական իշխանություն), լիազորությունների ճարտարապետության վերանայումը:

Որպես ապագա քաղաքականության մաս, համայնքների մանդատի/լիազորությունների վերասահմանման համար ստորև առաջարկվում է քննարկել որոշ սկզբունքային հարցեր, որոնք բխում են Խարտիայի դրույթներից ու սուբսիդիարության սկզբունքից: Դրանց հիմքում այն ելակետն է, որ սուբսիդիարության սկզբունքը պետք է իր պրակտիկ կիրառությունը ստանա հանրային կառավարման համակարգում ու քաղաքականություններում՝ որպես ուղղորդող սկզբունքներից մեկը:

- ՏԻՄ-երի լիազորությունները պետք է լինեն հիմնականում սեփական՝ չբացատրելով պատվիրակված լիազորությունները.
- Պատվիրակված լիազորությունները չպետք է գերակշռեն՝ այն հաշվով, որ դրանք փաստացի մեծ ազդեցություն ունենան համայնքների ինքնուրույնության վրա և դարձնեն համայնքներին գործադիր օղակ.
- Առանձին դեպքում համայնքներին որոշակի հնարավորություն տալ հարմարեցնելու պատվիրակված լիազորությունների իրականացումը տեղական պայմաններին.
- Պատվիրակված լիազորությունների սահմանումը դարձնել խիստ թիրախային ու պարտադիր ապահովել համապատասխան ֆինանսավորմամբ (հակառակ պարագայում՝ վերապահել դրանք ավելի վերև կանգնած իշխանությանը կամ քննարկել տվյալ հանրային հանձնառության, գործառույթի վերացման, այլոց փոխանցման հարցը կամ այլ տարբերակ²⁶).
- Կրճատել պարտադիր լիազորությունների ցանկը²⁷ և ֆիսկալ ապակենտրոնացման գործիքակազմերով ապահովել այդ լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցներ տեղական բյուջեներում.
- Որպես ՏԻՄ-երի ընդհանուր իրավասության իրացման պրակտիկ ձև՝ սահմանել կամավոր լիազորությունները օրենքով (նաև ներկայիս պարտադիր լիազորությունների մի մասը), սակայն միաժամանակ իրական հնարավորություն ընձեռել համայնքներին՝ իրականացնելու այդ լիազորությունները, հատկացնելով դրանց, օրինակ, բյուջեի որոշակի մասնաբաժին (որպես քաղաքական հանձնառություն).
- Որպես ելակետ, տեղական բյուջեների մասով պետք է ընդունել առնվազն ներկայիս մակարդակը, որը գնալով պետք է ավելացնել՝ նոր լիազորությունների փոխանցման կամ այլ հանգամանքներով պայմանավորված (օրինակ, ծառայությունների որակի ստանդարտների բարձրացում):

Ըստ էության, առաջարկվում է լիազորությունների և բյուջեի կառուցվածքի էական փոփոխություններ՝

- Համեմատաբար քիչ թվով պարտադիր լիազորություններ, որոնք սակայն բավարար չափով ապահովված են ֆինանսական և այլ ռեսուրսներով:
- Որոշակի չափով միջոցների ու կարողության նախատեսում կամավոր լիազորությունների իրականացման համար, քանզի այդտեղ է արտահայտվում բուն ՏԻ էությունը: Եթե չկան փաստացի իրականացվող կամավոր լիազորություններ, ապա մեծ հաշվով չի իրացվում նաև ապակենտրոնացման ամենակարևոր արդյունքներից մեկը՝ տեղի կարիքներ ու առանձնահատկություններ, մարդկանց նախընտրություններ և այլ առանձնահատկություններ:²⁸

²⁶ Կարելի է կիրառել Գործառույթային վերլուծության մեթոդաբանությունը՝ որոշելու գործառույթների «ճակատագիրը»:

²⁷ Խոսքը հիմնականում հանրային ծառայությունների ոլորտում լիազորությունների մասին է, այլ ոչ թե ընդհանուր և վարչական բնույթ կրող լիազորությունների ու պարտականությունների:

²⁸ Ընդ որում, վիճարկելի է նաև ՀՀ օրենսդրությամբ կամավոր լիազորությունների սահմանումը որպես ածանցյալ (կամավոր խնդիրներով համայնքային կյանքի բնականոն ընթացքն ուղղակիորեն պայմանավորված չէ):

3.2 Լիազորությունների ապակենտրոնացում

3.2.1 Ապակենտրոնացման ենթակա լիազորությունների ընտրություն

Հարցը, թե արդյոք որևէ կոնկրետ լիազորություն կարող է ապակենտրոնացվել, պետք է դիտարկվի ու գնահատվի մի շարք չափանիշներով: Գնահատման այդ գործընթացը մանրամասն նկարագրվել է ԳՄՀԸ-ի կողմից համապատասխան մասնագիտական խորհրդատվության արդյունքում:²⁹

Այդ վերլուծության ու գնահատման գործընթացում առաջնորդող դեր պետք է ունենա Խարտիան, որի համաձայն՝ պետք է հաշվի առնել լիազորության էությունը, տարածականությունը կամ չափը, խնայողականությունը և արդյունավետությունը:

Օրինակ, որպեսզի որոշվի, թե որ լիազորությունը կառավարման որ մակարդակին պետք է վերապահվի, պետք է վերլուծել, թե արդյոք կոնկրետ հանրային օգուտներն ու բարիքները տրամադրվում են որևէ տարածքի կամ համայնքի բնակչությանը, թե այն դուրս է դրա սահմաններից (արտաքին էֆեկտներ կամ էքստերնալներ) և վերաբերում են նաև այլոց: Այս բնութագրմամբ, համապատասխանաբար տեղական բարիքները պետք է տրամադրվեն տեղական մակարդակում, ազգայինները՝ կենտրոնական: Ի լրումն՝

- Վճարի հնարավորություն. որքանո՞վ է հնարավոր վճար գանձել ծառայության դիմաց՝ ի տարբերություն ընդհանուր հարկերի հաշվին ֆինանսավորման: Նմանապես, որքան մեծ է այդ հնարավորությունը, այդքան հեշտ է իրականացնել ապակենտրոնացումը (չնայած որոշ դեպքերում հաշվի են առնում ոչ միայն վճարի հնարավորությունը, այլև քաղաքական հանձնառությունները սոցիալական առումով):
- Տեխնիկական բարդությունը. որքա՞ն նեղ ու խորը մասնագիտական գիտելիքներ ու կարողություններ են պահանջվում ծառայության տրամադրման համար: Որքան ցածր են ծառայության տրամադրման տեխնիկական պահանջները, այնքան հեշտ է իրականացնել ապակենտրոնացումը:³⁰

Իհարկե, ապակենտրոնացման ենթակա լիազորությունների որոշման համար տեղեկատվության և գիտելիքի աղբյուր է հանդիսանում նաև այլ երկրների փորձը: Օրինակ՝ 2014թ. տվյալներով ՏՀԶԿ երկրներում ենթապետական իշխանությունների ընդհանուր ծախսերի մեջ մեծ տեսակարար կշիռ են կազմել (ըստ հերթականության)՝ կրթության (21,8%), ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների (20,3%), տնտեսական հարցերի ու տրանսպորտի (13,8%), սոցիալական ապահովության (12,5%), առողջապահության (9,4%), բնակչին և կոմունալ տնտեսության (8,8%), հանգստի, մշակույթի և կրոնի (5,7%), շրջակա միջավայրի պաշտպանության (5,4%), պաշտպանության, անվտանգության և հասարակական կարգի վրա կատարվող ծախսերը (2,4%):³¹ Հայաստանի համեմատությունն այս պատկերի հետ երկու հիմնական դիտարկման է բերում՝ առաջին երկու հորիզոնականներում գտնվող ծառայությունները նույնն են՝ կրթություն և ընդհանուր բնույթի

²⁹ ԳՄՀԸ, «ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ. նկատառումներ և մեթոդաբանություն», 2019թ. զեկույց:

³⁰ Տես՝ «Remy Prud'homme, The dangers of Decentralisation, The WB Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995թ.», էջ 215-217:

³¹ Տես՝ «Dorothee Allain-Dupré, Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine», էջ 9:

ծառայություններ: Ակնհայտ է նաև այդ երկրներում ենթապետական մակարդակների կողմից մեծ ներդրումը մարդկային ծառայությունների մյուս երկու կարևորագույն ոլորտներում ևս՝ սոցիալական ապահովություն և առողջապահություն (մոտ 22%): 2018թ. տվյալներով Հայաստանում այն կազմել է մոտ 3%:

Ի վերջո, պետք է նաև հաշվի առնել, որ լիազորությունների ապակենտրոնացման «թեկնածուների» որոշման առումով որոշիչ է վարվող ապակենտրոնացման ընդհանուր քաղաքականությունը, սահմանված նպատակներն ու ակնկալվող արդյունքները: Օրինակ, եթե հաշվի ենք առնում այն երկարաժամկետ նպատակները, որոնք կապված են ՀՀ տարածքային կառավարման համակարգի ենթադրյալ բարեփոխումների հետ, ապա հարկ է դիտարկել ներկայումս մարզպետի լիազորությունների շրջանակը՝ հանրային բնույթի ծառայությունների մասով (կրթություն, սոցիալական ծառայություններ, առողջապահություն, ճանապարհներ և այլն):

3.2.2 Լիազորությունների ապակենտրոնացման տարբերակները

Աղյուսակ 3-ում, հիմնվելով միջազգային փորձի, տեղացի փորձագետների ու մասնագետների կարծիքների, ինչպես նաև փորձագիտական դիտարկումների վրա, ներկայացվում են լիազորությունների ապակենտրոնացման մի շարք տարբերակներ, որոնք կարելի է քննարկել և ընդունել որոշում փորձնական եղանակով ապակենտրոնացման նախաձեռնության(ների) կամ մոդելի վերաբերյալ: Նկարագրվող այդ տարբերակները հիմնականում կարելի է քննարկել ներկայիս ապակենտրոն կառավարման իրավական ու ինստիտուցիոնալ համակարգում, լիազորությունների գործող կառուցվածքում և փոխհարաբերությունների պայմաններում, բացառությամբ 5-րդ՝ «Ռազմավարական ապակենտրոնացում» տարբերակի:

Ընդ որում, ՀՀ-ում ապակենտրոնացման իրականացման հարցում պետք է հաշվի առնել նաև իրարամերժ, սակայն գոյության իրավունք ունեցող հետևյալ երկու տեսակետները՝

Ա) Փոխանցել նոր լիազորություններ ու ռեսուրսներ անմիջապես համայնքների խոշորացումից հետո: Բարեփոխումները չպետք է սպասեն, թե երբ համայնքները պատրաստ կլինեն ստանձնելու լրացուցիչ լիազորություններ:

Բ) Լրացուցիչ լիազորություններին անդրադառնալ, երբ նոր համայնքները «վարժվեն» իրենց նոր կարգավիճակին ու կառավարման մոդելին և բարելավեն արդեն իսկ վերապահված լիազորությունների իրականացման կատարողականը: Նոր փոխանցվող լիազորությունները չպետք է բեռ դառնան նոր ձևավորված համայնքների համար:

Աղյուսակ 3. Լիազորությունների ապակենտրոնացման ռազմավարությունների հնարավոր տարբերակները.

Տարբերակները ³²	Մեկնաբանություններ
Տարբերակ 1. «Ստատուս քվո» Սպասել համայնքների կարողությունների զարգացմանը, նոր մտածել ապակենտրոնացման մասին	Իրականում, սա ոչ այնքան փոփոխության ու պիլոտային ծրագրի տարբերակ է, որքան ներկա իրավիճակի շարունակություն: Նշվում է այն հիմնավորմամբ, որ սրա հավանականությունն առկա է: Այս տարբերակին հետևելը կնշանակի ինչ-որ

³² Տարբերակների անվանումները պայմանական են:

	<p>առումով ապակենտրոն կառավարման զարգացման «լճացում», ժողովրդավարական հետագա խորացման ներուժի չօգտագործում՝ հաշվի առնելով 2018թ-ից ի վեր քաղաքական զարգացումները և բարեփոխումների հանձնառությունները ժողովրդավարական զարգացման ուղղությամբ:</p>
<p>Տարբերակ 2. «Աշխատացնել արդեն իսկ փոխանցվածը» Դիտարկել ՏԻՄ-երին արդեն իսկ վերապահված սեփական լիազորությունները և հատկորոշել առավել կարիք ունեցող ու թերֆինանսավորվող լիազորություն(ները), կատարել համապատասխան բարելավումներ իրավական ու մեթոդաբանական դաշտերում (ստանդարտներ, կանոնակարգեր) ու ծախսերի հաշվարկներ, որոնց հիման վրա ապահովել սեփական եկամուտների աճ (ֆիսկալ ապակենտրոնացում), մշակել կամ բարելավել ֆինանսական ապահովման մեխանիզմները, իրականացնել կարողությունների զարգացման ծրագրեր և այլն:</p>	<p>Օրինակ կարող է լինել թե որևէ ոլորտային լիազորություն, թե վարչական որևէ լիազորություն: Օրինակ՝ հարկային բազաների վարման գործառույթը, որի շրջանակներում կարիք կլինի պետության օժանդակությունն այդ բազաների հստակեցման առումով, ներառյալ գույքի գրանցման, և ընդհանրապես կառավարման, աշխատանքները (պետք է դիտարկել նախնական օժանդակությունը դրանց կարգի բերելու առումով, իսկ այնուհետև պահպանման ու վարման հետ կապված բոլոր ծախսերը):</p>
<p>Տարբերակ 3. «Նոր գործ» Փոխանցել որևէ նոր լիազորություն(ներ):</p>	<p>Գրավիչ և իրատեսական տարբերակ է, հատկապես՝ որպես սեփական լիազորություն: Սակայն, այս պարագայում հիմնական մտահոգությունն է՝ ինչպե՞ս է ապահովվելու, որ այդ լիազորությունն իրականացվի և չդառնա ևս մեկ փոխանցված, բայց թերի կատարվող լիազորություն: Իսկ ֆինանսական ռեսուրսների ավելացումը լիազորությունների մեծ ցանկի պարագայում ևս չի երաշխավորի տվյալ լիազորության իրականացումը: Հետևաբար, այս պարագայում, որպես անցումային փուլ, ընդունելի տարբերակ կլինի լիազորության պատվիրակումը՝ հաշվի առնելով, որ այս տարբերակը ոչ լրիվ ապակենտրոնացման ձև է: Պետք է նաև հիշել պատվիրակման սահմանափակությունները և ՏԻ հետագա զարգացման վրա կայուն բացասական ազդեցությունները (դառնում են կառավարության՝ որևէ լիազորության իրականացնող գործակալ): Այս տարբերակի դեպքում պետք է հաշվի առնել պատվիրակված լիազորությունների տեսակարար կշիռը և ֆինանսավորման ծավալները տեղական բյուջեում:</p>
<p>Տարբերակ 4. «Նոր ֆինանսներ» Ֆինանսական ռեսուրսների նոր աղբյուրներ, կառավարման մակարդակների միջև փոխանցումներ ու ծախսերի կատարման նոր լիազորություններ, որի արդյունքում համայնքներն արդյունավետ կիրականացնեն իրենց առաքելությունը:</p>	<p>Մի շարք փորձագետներ Հայաստանում պնդում են այս տարբերակի անհրաժեշտությունը: Թվում է՝ տեխնիկապես դժվար է, քաղաքականապես գրեթե անհնար երկրի ներկայիս կառավարման համակարգում ու ՏԻ կարգավորումներում: Մյուս կողմից, հայտնի է, որ կառավարությունը</p>

	<p>Ֆինանսներ է առանձնացնում համայնքային զարգացման համար, սակայն համայնքները չեն կարողանում արդյունավետորեն «կլանել» դրանք: Այսինքն, պետք է հանրությունը վստահ լինի, թե իր միջոցները ինչի վրա են ծախսվելու և ինչ արդյունքներ են ապահովվելու: Ապակենտրոն կառավարման ու լիազորությունների սահմանման ներկա կառուցակարգերով դրա պատասխանը, կարծես, հստակ չէ:</p> <p>Հետևաբար, քաղաքական առումով կենտրոնական իշխանության համար ավելի ընդունելի է հատկացնել նպատակային դրամաշնորհներ, կամ սահմանել պատվիրակված լիազորություններ, որոնց իրականացման ու ֆինանսավորման նկատմամբ այն ունի արդյունավետ ներազդեցության հնարավորություններ:</p>
<p>Տարբերակ 5. «Ռազմավարական ապակենտրոնացում»</p> <p>Վարչական ու ֆիսկալ ապակենտրոնացում, որդեգրելով ռազմավարական մոտեցում ու հաշվի առնելով քաղաքականության նպատակները (սահմանափակ պարտադիր լիազորություններ, բայց ամբողջովին ռեսուրսապահովված, կամավոր լիազորությունների համար ռեսուրսների ամրագրում՝ օրինակ, հնարավորություն բյուջեում նախատեսել մինչև, օրինակ, 10 տոկոս կամավոր լիազորությունների իրականացման համար):</p>	<p>Այս տարբերակը հայեցակարգային է, ավելի շատ հեռանկարի համար, և կարող է քննարկվել ֆիսկալ ու վարչական ապակենտրոնացման համակարգի նշանակալի փոփոխությունների կատարման համատեքստում (տես լիազորությունների վերաբերյալ մեկնաբանություններն ու առաջարկությունները փաստաթղթի 2.3 և 3.1 ենթաբաժիններում)</p>
<p>Տարբերակ 6. «Ասիմետրիկ ապակենտրոնացում»</p> <p>Օրինակ՝ ապակենտրոնացման զուգորդում տարածքային զարգացման հայեցակարգի հետ (օրինակ՝ աճի բևեռ):</p>	<p>Ենթադրում է ասիմետրիկ ապակենտրոնացման նախաձեռնություններ՝ կապակցված ռեզիոնալ զարգացման ռազմավարությունների, ազատ տնտեսական գոտիների, աճի բևեռների ընդունված քաղաքականությունների հետ:</p> <p>Բացի այդ, կարելի է սա դիտարկել նաև որպես փորձնական նախաձեռնության մի տարր, երբ որոշ համայնքների վերապահվում են փորձնական կարգով տարբերվող լիազորություններ ու ռեսուրսներ:</p>
<p>Տարբերակ 7. «Գործառույթային ապակենտրոնացում»</p> <p><i>«Հատուկ առաքելությամբ, նպատակային տեղական մարմնի ստեղծում»</i></p> <p>Օրինակ՝ հանրակրթության կառավարման մարմիններ միջհամայնքային միավորման միջոցով, կամ որևէ այլ նշանակալի հանրային ծառայության մասով (առողջապահություն, խմելու ջուր, ճանապարհ)</p>	<p>Հնարավոր է քննարկել այս տարբերակով կրթության ոլորտում ապակենտրոնացման հնարավորությունները: Մեծապես քաղաքական որոշման հարց է, որն ունի մեծ ներուժ նախ կրթության բարելավման (ավելի ինտեգրացված մարդկային ծառայություններ համայնքներում ու նրանց շնորհիվ), այնպես էլ համայնքի վերաարժևորման ու հեղինակության մեծացման առումներով: Այդ ռազմավարությունը կարելի է համակցել իր իրականացման ձևով միջհամայնքային միավորումների ստեղծման հետ:</p> <p>Տարբերակը չի ենթադրում նոր մակարդակի ՏԻ</p>

	ստեղծում, որը նախատեսված չէ ՀՀ Սահմանադրությամբ:
Տարբերակ 8. «Համագործակցություն» Պատվիրակմամբ միջոցով հանրային ծառայությունների մատուցում՝ հիմնված միջհամայնքային միավորման մոդելի վրա	Հաշվի առնել պատվիրակման՝ որպես ապակենտրոնացման ավելի թույլ տեսակ լինելու հանգամանքը:
Տարբերակ 9. «Վերակենտրոնացում» Լիազորությունների փոխանցում կառավարման ավելի վերևի մակարդակին՝ հաշվի առնելով արդյունավետության նկատառումները:	<p>Ինչպես Տարբերակ 1-ի դեպքում՝ սրա հավանականությունը ևս առկա է:</p> <p>Այս տարբերակը չի նշվում որպես բուն ապակենտրոնացման տարբերակ, այլ որպես հնարավորություն՝ առավել հստակ ու կայուն ապակենտրոն կառավարման համակարգ կառուցելու իմաստով:</p> <p>Կարող է ոչ ժողովրդավար հնչել, բայց եթե լիազորության իրականացումը ձախողված է, ապա ելակետը ապակենտրոն կառավարման համակարգի արդյունավետությունն է մարդկանց կարիքների ու սպասելիքների առումով, որոնք չպետք է տուժեն: Այս տարբերակը պետք է քննարկել ապակենտրոն դինամիկ համակարգի զարգացման համատեքստում, այլ ոչ թե դրանից կտրված:</p> <p>Ներկա պարագայում այս տարբերակը չպետք է վերաբերի այն լիազորություններին, որոնք ապացուցել են իրենց «կենսունակությունը»՝ իրացվելու համայնքների կողմից և որոնք արդեն մաս են կազմում համայնքի նույնականացման (կամ, օրինակ, հանդիսանում են համայնքների ուժեղ կողմերից մեկը): Սա ավելի շատ կվերաբերի «բալաստային» պատվիրակված մի շարք լիազորությունների, ինչպես նաև այն պարտադիր լիազորություններին, որոնք ըստ էության բացակայում են և որոնք արդյունավետության ու խնայողության, մասշտաբի էֆեկտ կարող են ապահովել ավելի վերև կանգնած իշխանության կողմից: Սա կարող է հատկապես գործուն տարբերակ համարվել՝ ՏԻՄ-երի մանդատի «հստակեցման» ջանքերի ու առավել ռազմավարական մոտեցման ցուցաբերման պարագայում:</p>

Հաշվի առնելով ՀՀ ապակենտրոնացման ներկա վիճակի գնահատականները և զարգացման անհրաժեշտության հիմնավորումները՝ առաջարկվում է քննարկել ապակենտրոնացման այնպիսի մի փորձնական ծրագրի իրականացում, որը կբավարարի հետևյալ 8 չափանիշներին՝

9. Մեծապես կնպաստի համայնքի վերաարժևորման ու հեղինակության ավելացմանը («որպես նոր տեսլականի բաղադրիչ, ապակենտրոն կառավարման նոր քաղաքականության տարր»):

10. Հաշվի կառնի ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները, բազմաբնակավայր համայնքների ստեղծման հանգամանքը և նոր կարողությունները:

11. Ավելի արդյունավետ կդարձնի մատուցվող ծառայությունները՝ հաշվի առնելով տեղական առանձնահատկություններն ու նախընտրությունները, և որը էապես չի ազդի ծառայության տրամադրման մասշտաբի էֆեկտի վրա.
12. Կավելացնի համայնքների կողմից հանրային գործերի լուծման դերն ու կարողությունները («լուծեն տեղական նշանակության հանրային նշանակալի խնդիրներ»)՝ դուրս գալով որոշակի առումով «լուսանցքային» վիճակից.
13. Կավելացնի ՀՆԱ-ի նկատմամբ համայնքների ծախսերի տեսակարար կշիռը և կմեծացնի հանրային ծախսերում համայնքների տեսակարար կշիռը («հանրային կյանքում, հանրային կարիքների ու պահանջունքների բավարարման առումով ավելի մեծ դեր»).
14. Կխթանի տեղական մասնակցային գործընթացները այդ ոլորտում/բնագավառում՝ ավելացնելով թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը ծառայության «առաջարկի» կողմից.
15. Չի պահանջի իրավական շրջանակային պայմանների փոփոխություն (օրինակ՝ սահմանադրական նոր կարգավորումներ), իսկ գործող օրենսդրության փոփոխությունները կդիտարկվեն որպես առաջարկվող ապակենտրոնացման ծրագրի իրականացման պլանի մի մաս.
16. Ի վերջո, ընդունելի կլինի ազգային սոցիալ-մշակութային, արժեքային կամ կառավարման ավանդույթների տեսանկյուններից:

Ըստ այդմ, հիմնվելով վերոնշյալ տարբերակների ու չափանիշների վրա, առաջարկվում է՝ մշակել և իրականացնել Տարբերակ 3-ի, ինչպես նաև Տարբերակներ 7-ի ու 8-ի համատեղմամբ Հայաստանի որևէ մարզում հանրակրթության ոլորտում համապատասխան լիազորությունների (ներկայումս վերապահված տարածքային կառավարման մարմիններին) փոխանցում համայնքներին, առանց քաղաքական բաղադրիչի (չի առաջարկվում երկրորդ մակարդակի ՏԻ, սակայն մյուս տարրերն առկա են՝ մասնակցություն, հաշվետվողականություն, և այլն): Ընդ որում, Տարբերակ 3-ի դեպքում՝ փոխանցում որպես սեփական լիազորություն, իսկ մյուսի դեպքում՝ պատվիրակման եղանակով, միջհամայնքային միավորման մոդելով:

Համապատասխան նախաձեռնությունների մանրամասները ներկայացվում են հաջորդող Բաժին 4-ում:

4. Առաջարկություններ կրթության փորձնական ապակենտրոնացման վերաբերյալ

4.1 Կրթության ապակենտրոնացման միջազգային փորձի ակնարկ

Կրթության բնագավառում³³ միջազգային փորձը վկայում է, որ այն կառավարման տեսանկյունից բավականին բաշխված բնույթ ունի կառավարման տարբեր մակարդակների ու ծառայության տրամադրողների միջև, այսինքն՝ որոշումների կայացման գործընթացում տարածված է մեկից ավելի կողմերի մասնակցությունը, իսկ շատ պարտականությունների իրականացումը տեղի է ունենում համատեղ սկզբունքով: Կրթության ապակենտրոնացման

³³ Փաստաթղթի սույն բաժնում խոսքը հիմնական դպրոցի մասին է, եթե այլ բան նշված չէ:

մասին խոսելիս հիմնականում հարցը ոչ թե լիազորության (որպես մեկ ամբողջական հանրային ծառայության) փոխանցումն է, այլ այդ ծառայության կառավարման տարբեր գործառույթների ու առանձին, տարբեր կրթական որոշումների կայացման իրավասությունների ու կարողությունների, որի արդյունքում յուրաքանչյուր երկրում ստացվում է կրթության կառավարման ուրույն մի համակարգ:

Կրթության ապակենտրոնացման պատճառները բազմաթիվ են, որոնք այսպես կամ այնպես թղթակցվում են ընդհանուր ապակենտրոնացման շարժառիթների հետ՝ կառավարման արդյունավետության բարձրացում, ի հայտ եկող խնդիրների ավելի թիրախային ու արագ արձագանքում, հաշվետվողականության բարձրացում և այլն: Շատ դեպքերում այն իր մեջ կրում է հատկապես քաղաքական ապակենտրոնացման տարրեր, երբ մարդիկ ցանկանում են խորհրդակցվել ու մասնակցել այն հարցերի լուծմանը, որոնք ուղղակիորեն առնչվում են իրենց: Հատկապես զարգացող երկրներում ապակենտրոնացումը նպատակ ունի մոբիլիզացնել ռեսուրսները՝ հատկացնելով առանձին եկամտի աղբյուրներ և խթանելով համայնքների մասնակցությունն այդ ծառայության կառավարմանը:

Կրթության ապակենտրոնացման հիմնականում երկու մոդել են առանձնացվում՝ լիազորությունների փոխանցում մասնագիտացված մարմնին՝ դպրոցին («դպրոցահենք» կառավարման մոդել), և այդ լիազորությունների փոխանցում քաղաքական՝ ընտրված ներկայացուցիչներին, ռեգիոնալ ու մունիցիպալ կառույցներին: *Ավելի մանրամասն կրթության ապակենտրոնացման ռազմավարությունների համար տե՛ս Հավելված 5-ը:*

Աշխարհում վերջին տասնամյակների ընթացքում զգալիորեն մեծացել են դպրոցների ինքնավարության/ինքնուրույնության մեծացմանն ուղղված բարեփոխումները, ինչն իր հերթին մեծացրել է կենտրոնական կառավարության դերը չափորոշիչների սահմանման, կրթակարգի ու գնահատման համակարգի սահմանման հարցերում՝ ապահովելու դպրոցների հաշվետվողականությունն ու կրթական արդյունքների ապահովումը: Տարբեր երկրների միջև էական տարբերություններ են առկա կապված այդ ինքնուրույնության աստիճանի և որոշումների այն տիրույթների հետ, որտեղ այդ ինքնավարությունը դրսևորվում է:

Երկրների կրթության ապակենտրոնացվածության աստիճանի նկարագրության նպատակով, օրինակ, ՏՀԶԿ-ն առանձնացրել է հիմնական կրթության մակարդակում 23 տեսակի որոշումներ, որոնք խմբավորվում են հետևյալ 4 տիրույթներում՝

1. Ուսուցման կազմակերպում (ընդունելություն, տևողություն, խմբեր և այլն).
2. Անձնակազմի կառավարում (տնօրենների ու ուսուցիչների ընդունում և ազատում, ծառայության պայմաններ, աշխատանքային պարտականություններ, աշխատավարձ և այլն).
3. Պլանավորում և կառուցվածք (կրթական ծրագրեր, առարկայացանկ, դասընթացների բովանդակություն և այլն).
4. Ռեսուրսներ (օգտագործում, բաշխում և այլն):³⁴

³⁴ Տե՛ս «Education at a Glance 2018 (OECD, 2018)»:

ՏՀՀԿ երկրների մեկ երրորդից էլ փոքր մասում է միայն, որ որոշումների մեծ մասի կայացումը վերապահված է կենտրոնական իշխանություններին: Երկրների կեսում որոշումների մեծամասնությունը կայացվում է տեղական կամ դպրոցական մակարդակում: Իր հերթին, տեղական մակարդակ/դպրոց հարաբերակցությունը ևս բավականին տարբերվում է: Այսպես, հիմնական կրթության մասով՝

- Միասին, դպրոցական և տեղական մակարդակով որոշումների կայացման առումով առաջատար դիրքերում են՝ Նիդերլանդները, Չեխիան, Իսլանդիան, Շոտլանդիան, ԱՄՆ, Կանադա, Չիլի, Լատվիա (մոտ 80-90 և ավելի տոկոսը):
- Առանձին, դպրոցական մակարդակում որոշումների կայացման առումով առաջատարներն են՝ Նիդերլանդները, Չեխիան, Անգլիան, Լատվիան (մոտ 65-90 տոկոսը):
- Առանձին, տեղական իշխանությունների կողմից (միայն համայնքի, չհաշված այլ ՏԻ մակարդակները) որոշումների կայացման մեջ առաջատար դիրքերում են ԱՄՆ-ն (մոտ 70 տոկոսը), Կանադան, Շոտլանդիան (մոտ 45-50 տոկոսը), Շվեյցարիան, Նորվեգիան, Շվեդիան, Չիլին, Իսլանդիան, Լիտվան (մոտ 30-35 տոկոսը):
- Կենտրոնական կառավարության կողմից որոշումների կայացման մեծ տեսակարար կշիռ ունեն Լյուքսեմբուրգը, Մեքսիկան, Գերմանիան, Իսրայելը, Պորտուգալիան, Իսպանիան, Հունաստանը, Ֆրանսիան, Ավստրիան, Իտալիան (մոտ 50-80 տոկոսը):
- Տարածված է նաև, երբ որոշումների կայացումը վերապահված է մի քանի մակարդակներին: Այդպես է, օրինակ, Կորեայում, Հունգարիայում, Ֆինլանդիայում, Դանիայում, Նոր Զելանդիայում:³⁵

Երկրները բավականին տարբերվում են նաև վերոնշյալ 4 տիրույթներում որոշումների կայացման առումով: Ուսուցման կազմակերպման տիրույթում դպրոցներն ու տեղական իշխանությունները կայացնում են որոշումների 63 տոկոսը, սակայն դրանց միայն 20 տոկոսի դեպքում են այդ որոշումները կայացվում ինքնուրույնաբար:³⁶ Չեխիայում և Նիդերլանդներում կայացվում են ուսուցման կազմակերպման բոլոր որոշումները դպրոցական մակարդակում, սակայն մեծամասամբ միայն վերին մակարդակի իշխանության կողմից սահմանված շրջանակներում: Պլանավորման ու կառուցվածքի, ինչպես նաև անձնակազմին առնչվող որոշումներն ավելի կենտրոնացված բնույթ են կրում: Նույնիսկ եթե դրանք փոխանցված են լինում տեղական մակարդակներին, շատ հազվադեպ են պատահում լրիվ ինքնուրույնաբար կայացվող որոշումները: Ռեսուրսների բաշխման դեպքում ավելի մեծ կշիռ ունեն կենտրոնական իշխանությունները, իսկ դրանց օգտագործման ուղղությամբ որոշումների կայացման առումով՝ դպրոցներն ու տեղական իշխանությունները:

Այսպիսով, կրթության ապակենտրոնացման առանցքային հարցերից մեկն այն է, թե կրթության կառավարման համակարգում որոշումների կայացման ո՞ր լիազորությունը և

³⁵ Տե՛ս «How decentralised are education systems, and what does it mean for schools? OECD, 2018»:

³⁶ Ըստ ՏՀՀԿ-ի, որոշումների կայացման ինքնուրույնության աստիճաններն են՝ ա) լրիվ ինքնուրույնություն, բ) որոշումներ, որոնք կայացվում են վերին մակարդակի իշխանության կողմից սահմանված շրջանակներում, գ) այլ մակարդակներում կայացվող որոշումներ՝ դպրոցների հետ խորհրդակցությամբ, դ) որոշումներ, որոնք կայացվում են կրթական համակարգի այլ մարմինների հետ խորհրդակցությամբ, ե) այլ եղանակներով կայացվող որոշումներ:

ինքնուրույնության ի՞նչ աստիճանով պետք է վերապահել կառավարման տարբեր մակարդակներին՝ դպրոցական, տեղական, տարածքային, թե կենտրոնական:

Միջազգային փորձի հիմնական եզրահանգումը, որը կրկնում է ընդհանուր ապակենտրոնացման երևույթին բնորոշ քաղված դասերը, հետևյալն է՝ չկա բացարձակ համընդհանուր բանաձև կրթության ապակենտրոնացման համար, այսինքն՝ արդյունավետ չէ փնտրել որևէ երկիր որպես «լավագույն փորձի» օրինակ ու համեմատել մյուս երկրի հետ: Այդպիսի համեմատությունները կարող են թերի լինել որևէ երկրի համար կոնկրետ ռազմավարություն ընդունելու համար: Պրակտիկայում կրթության կառավարման լիազորությունների բաշխումը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև արտահայտում է յուրաքանչյուր երկրի կոնկրետ իրավիճակը, համատեքստը, պատմական, սոցիալական, մշակութային և այլ նախադրյալները:

4.2 Կրթության ապակենտրոնացման փորձնական նախաձեռնության հիմնական դրույթները

Առաջարկվում է ՀՀ կառավարության կողմից լիազորությունների փորձնական ապակենտրոնացում կրթության բնագավառում, հետևյալ երկու ուղղություններով՝

3. Հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանություն և շահագործում.³⁷
4. Հանրակրթական ծրագրերի իրականացում մարզի տարածքում:

Այս երկու լիազորությունները (գործառույթները) մարզերում ներկայումս վերապահված են մարզպետին:

Ներկայացվող ապակենտրոնացման փորձնական նախաձեռնությունն ընդհանուր առմամբ բավարարում է այն 8 չափանիշներին, որոնք շարադրված են սույն փաստաթղթի 3.2.2 ենթաբաժնում:

Քննարկման առարկա պետք է դարձնել նաև կրթության կազմակերպման հետ կապված այլ գործառույթների՝ համայնքներին պարտադիր լիազորություն վերապահելու հարցը, օրինակ սովորողների տրանսպորտի կազմակերպում, սնունդ, գործառնական այլ հնարավոր ծախսեր, որոնք միգուցե ներառված չեն ներկայիս ֆինանսավորման կանոնակարգերում: Այսինքն, կրթությանն օժանդակող գործառույթների հարցը, որոնցում համայնքը կարող է կարևոր դեր ստանձնել:³⁸

Օրենսդրություն

ՀՀ օրենսդրությունն արդեն իսկ որոշակի հիմքեր ու նախադրյալներ է ստեղծել կրթության բնագավառում լիազորությունների տարանջատման, կառավարման տարբեր մակարդակներին բացառիկ կամ համատեղ իրականացվող լիազորությունների սահմանման, կրթական գործընթացներին համայնքների մասնակցության առումներով և այլն: ՏԻ մասին ՀՀ օրենքով սահմանվել են որոշ պարտադիր լիազորություններ կրթության

³⁷ Ենթակառուցվածքների կառուցման, ստեղծման լիազորությունն առաջարկվում է թողնել որպես կենտրոնական գործառույթ՝ սակայն որոշակի համայնքային մասնակցության ու կառուցակարգերի սահմանմամբ:

³⁸ Պետք է հստակեցնել, թե արդյո՞ք մարզպետի՝ «կազմակերպում է մարզային ենթակայության պետական ուսումնական հաստատությունների աշխատանքը» գործառույթը ներառում է նման աշխատանքների կատարում:

բնագավառում, իսկ կամավոր և պատվիրակված լիազորություններ սահմանված չեն:³⁹ Հանրակրթության բնագավառում ՏԻՄ-երի լիազորությունների, նրանց գործառույթներին առնչվող օրենսդրության հիմնական դրույթները, քաղվածքի տեսքով, ներկայացված են Շրջանակ 2-ում:

Օրենսդրությամբ ՏԻՄ-երի՝ կրթության ոլորտում լիազորությունների սահմանման ու տարանջատման հարցում որոշ հստակեցումների կարիք կա: Մասնավորապես, Կրթության մասին ՀՀ օրենքը, որպես համայնքի ղեկավարի պարտադիր լիազորություն, սահմանում է, որ «Համայնքի ղեկավարը **պարտադիր լիազորության կարգով՝** ուսումնական հաստատությունների ինքնակառավարման սկզբունքին համապատասխան աջակցում է համայնքի տարածքում պետական կրթական քաղաքականության իրականացմանը՝ Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված կարգով»: Մյուս կողմից, ՏԻ մասին ՀՀ օրենքը սահմանում է, որ այլ օրենքներով ՏԻՄ-երի համար սահմանված լիազորությունները, բացառությամբ պետության պատվիրակված լիազորությունների, համայնքներն իրականացնում են որպես սեփական լիազորություններ: Ստացվում է, որ լիազորությունը համարվում է սեփական, բայց **կամավոր խնդիրների լուծմանն** ուղղված, քանի որ համայնքի պարտադիր խնդիրների ցանկում դպրոցների վերաբերյալ խնդիր նշված չէ: Բացի այդ, կրթության ապակենտրոնացման ենթատեքստում կարևոր է հասկանալ, թե արդյոք այդպիսի կարգ սահմանվե՞լ է, թե ոչ, և թե ի՞նչ կոնկրետ ենթալիազորություններ, պարտականություններ կամ որոշումների կայացում է ենթադրում Կրթության մասին օրենքի վերոնշյալ դրույթը:

Ստացվում է, որ կրթության օրենսդրությամբ ՏԻՄ-երին վերապահված բոլոր լիազորությունները պետք է ուղղված լինեն միմիայն կամավոր խնդիրներ լուծմանը: Նույնը, ի դեպ, որոշակիորեն վերաբերում է նաև ՏԻ մասին օրենքով վերապահված լիազորություններին (օրինակ՝ համայնքի 20 պարտադիր խնդիրներից որի՞ լուծմանն է ուղղված դպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառման, նրանց ընդգրկումն ուսումնական հաստատություն ապահովելու լիազորությունը):⁴⁰

Շրջանակ 2. Կրթության բնագավառում օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված հիմնական լիազորություններն ու պարտականությունները

1. Քաղվածք՝ ՏԻ մասին ՀՀ օրենքի

«Հոդված 46. Համայնքի ղեկավարի լիազորությունները կրթության, մշակույթի և երիտասարդության հետ փոխադրվող աշխատանքների բնագավառում

1. Կրթության, մշակույթի և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքների բնագավառում համայնքի ղեկավարն իրականացնում է հետևյալ սեփական լիազորությունները.

- 1) կազմակերպում է նախադպրոցական և արտադպրոցական կրթության իրականացումը համայնքի տարածքում.
- 2) կազմակերպում և կառավարում է համայնքային ենթակայության դպրոցների, մանկապարտեզների, ակումբների, մշակույթի տների, երիտասարդական կենտրոնների, գրադարանների, կրթական, մշակութային և երիտասարդական այլ հիմնարկների ու կազմակերպությունների գործունեությունը, դրանց շահագործման և նորոգման աշխատանքները.

³⁹ Հարկ է նշել, որ ՀՀ ՏԻ մասին օրենքի նախորդ խմբագրությամբ համայնքի ղեկավարի կամավոր լիազորություններից մեկը հանրակրթական դպրոցների գործունեության աջակցումն էր, որն օրենքի 2016թ. խմբագրությունից հանվել է՝ պայմանավորված լիազորությունների սկզբունքային նոր դասակարգմամբ:
⁴⁰ Այս հարցերը ևս մեկ անգամ վկայում են, որ ՏԻ մասին ՀՀ օրենքում ՏԻՄ-երի լիազորությունների սահմանման սկզբունքներն ու մոտեցումները պետք է բարելավվեն ու ավելի հստակեցվեն:

3) իրականացնում է դպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառումը, ապահովում նրանց ընդգրկումն ուսումնական հաստատություն...»

2. Բաղվածք՝ Կրթության մասին ՀՀ օրենքի

«Հոդված 2. Կրթության բնագավառում օրենսդրության խնդիրները

Կրթության բնագավառում օրենսդրության խնդիրներն են՝

...2) իրավասության բաշխումն ու տարանջատումը պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև:

Հոդված 29. Ուսումնական հաստատության հիմնադիրը (հիմնադիրները)

...2. Համայնքային (թաղային) ուսումնական հաստատության հիմնադիրը համայնքը (թաղը) է՝ ի դեմս համայնքի ինքնակառավարման մարմինների:

Հոդված 39. Հանրակրթության բնագավառում համայնքի ղեկավարի իրավասությունը

Համայնքի ղեկավարը պարտադիր լիազորության կարգով՝

1) ուսումնական հաստատությունների ինքնակառավարման սկզբունքին համապատասխան աջակցում է համայնքի տարածքում պետական կրթական քաղաքականության իրականացմանը՝ Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված կարգով.

2) իրականացնում է նախադպրոցական և դպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառումը, ապահովում է նրանց ընդգրկումն ուսումնական հաստատություններում...»

3. Բաղվածք՝ Հանրակրթության մասին ՀՀ օրենքի

«Հոդված 7. Հանրակրթական ծրագրերը

5. Հանրակրթական պետական ծրագրի օրինակելի ուսումնական պլանը կազմված է պետական և դպրոցական հետևյալ բաղադրիչներից.

1) պետական բաղադրիչը ներառում է առարկայացանկը և դրան հատկացվող ժամաքանակները.

2) դպրոցական բաղադրիչին հատկացված ժամաքանակը նախատեսված է հոսքային կամ առանձին առարկաների խորացված կրթական ծրագրերի իրականացման և (կամ) սովորողների նախասիրություններին, ուսումնական հաստատության առանձնահատկություններին, համայնքի կարիքներին համապատասխան կրթություն կազմակերպելու նպատակով:

Հոդված 16. Սովորողների ընդունելությունը, փոխադրումը, տեղափոխումը և ազատումը

6. Ուսումնական հաստատությունը, տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինները ապահովում են դպրոցական տարիքի երեխայի ընդգրկումը ուսումնական հաստատություն:

Հոդված 19. Կրթական գործընթացի մասնակիցները ուսումնական հաստատությունում

1. Ուսումնական հաստատությունում կրթական գործընթացի մասնակիցներն են՝

1) սովորողը.

2) սովորողի ծնողը.

3) ուսուցիչը և մանկավարժական այլ աշխատողներ.

4) վարչական աշխատողները.

5) խորհրդում և խորհրդակցական մարմիններում ընդգրկված՝ կրթության պետական կառավարման լիազորված մարմնի, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկայացուցիչները և այլ անձինք:

Հոդված 23. Սովորողների խրախուսումը

1. Սովորողների համար ուսումնական հաստատության, նրա հիմնադրի, կրթության պետական կառավարման լիազորված մարմնի, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, սոցիալական գործընկերների, կազմակերպությունների, անհատների կողմից կարող են սահմանվել բարոյական և նյութական խրախուսման ձևեր՝ շնորհակալագիր, գովասանագիր, դրամական խրախուսում կամ ուսումնական հաստատության կանոնադրությամբ սահմանված այլ ձևեր:

Հոդված 27. Մանկավարժական աշխատողների իրավունքներն ու պարտականությունները

3. Մանկավարժական աշխատողների համար ուսումնական հաստատության, նրա հիմնադրի, կրթության պետական կառավարման լիազորված մարմնի, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, սոցիալական գործընկերների, կազմակերպությունների, անհատների կողմից կարող են սահմանվել բարոյական և նյութական խրախուսման ձևեր՝ շնորհակալագիր, գովասանագիր, դրամական խրախուսում կամ ուսումնական հաստատության կանոնադրությամբ սահմանված այլ ձևեր:

Հոդված 31. Հանրակրթության բնագավառում տարածքային կառավարման մարմնի և Երևանի

քաղաքապետի իրավասությունները

1. Մարզպետի (Երևան քաղաքում՝ քաղաքապետի) իրավասություններն են՝

1) ապահովում է մարզի տարածքում (Երևան քաղաքում) պետական կրթական քաղաքականության իրականացումը.

2) վերահսկում է ուսումնական հաստատությունների կողմից Հայաստանի Հանրապետության կրթության մասին օրենսդրության և կրթության պետական կառավարման լիազորված մարմնի ընդունած նորմատիվ ակտերի կատարումը, կրթական ծրագրերի իրականացումը՝ հանրակրթության պետական չափորոշչին համապատասխան.

3) համակարգում և վերահսկում է դպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառումը, ապահովում է նրանց ընդգրկումը ուսումնական հաստատություն.

4) ապահովում է պետական ուսումնական հաստատություններին օգտագործման իրավունքով հանձնված շենքերի կառուցումը, շահագործումը և պահպանումը.

5) Հայաստանի Հանրապետության կառավարության սահմանած կարգով իր լիազորության տակ գտնվող ուսումնական հաստատությունների ընտրված տնօրենի հետ հիմնադրի անունից կնքում է աշխատանքային պայմանագիր՝ 5 տարի ժամկետով: Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված դեպքերում և կարգով վաղաժամկետ դադարեցնում է տնօրենի հետ կնքած աշխատանքային պայմանագիրը.

6) աջակցում է ուսումնական հաստատություններում սովորողների և շրջանավարտների գիտելիքների գնահատման կամ թեստավորման գործընթացին.

6.1) աջակցում է ուսուցչի ատեստավորման գործընթացին...

Հոդված 32. Հանրակրթության բնագավառում տեղական ինքնակառավարման մարմնի իրավասությունները

1. Համայնքի ղեկավարի իրավասություններն են՝

1) աջակցում է համայնքի տարածքում պետական կրթական քաղաքականության իրականացմանը՝ օրենքով սահմանված կարգով.

2) իրականացնում է դպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառումը, ապահովում նրանց ընդգրկումն ուսումնական հաստատություն...

Հոդված 34. Ուսումնական հաստատության գործունեության գնահատումը

6. Արտաքին գնահատմանը մասնակցում են ծնողները, սովորողները, կրթության պետական և տարածքային կառավարման լիազորված մարմինները, տեղական ինքնակառավարման մարմնի և ուսումնական հաստատության ներկայացուցիչները:»

4.2.1 Հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանություն և շահագործում

Այս լիազորությունն ընդգրկված է ՏԿԵՆ-ի կողմից շրջանառության մեջ դրված Ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզում, և լիազորության «թեկնածության» առումով սույն առաջարկը նորություն չէ: Սակայն երկու նոր տարր է շեշտադրվում՝ լիազորության տեսակն ու լիազորության փոխանցման գործընթացի կարևորությունը:

Փորձնական նախաձեռնության կարգով լիազորությունն առաջարկվում է փոխանցել փորձնական մարզի առավել մեծ բազմաբնակավայր համայնքներին (օրինակ՝ շրջանային մոդելով խոշորացված)՝ սահմանելով այն որպես սեփական լիազորություն: Ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզում այս լիազորության փոխանցման եղանակը պատվիրակումն էր:

Սույն հայեցակարգային առաջարկի հիմքում ընկած են հետևյալ ելակետային նախադրյալներն ու հիմնավորումները՝

1. Ինչպես Ճանապարհային քարտեզում է նշվում, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքն արդեն իսկ նախատեսել է այդպիսի սեփական լիազորություն՝ համայնքին ենթակա դպրոցների մասով (46-րդ հոդվածի 1-ին մասի 2-րդ կետ) համայնքի ղեկավարը կազմակերպում և կառավարում է համայնքային ենթակայության դպրոցների գործունեությունը, դրանց շահագործման և նորոգման աշխատանքները»:

2. ՀՀ կառավարության ծրագրի դրույթը՝ «**Դպրոցները պետք է վերածվեն զարգացման կենտրոնների՝ նպաստելով համայնքի սոցիալ-մշակութային կյանքի վերածննդին, դառնալով համայնքի համար բաց, ազատ սրբեղծագործական կենտրոններ**» (ՀՀ կառավարության որոշում, 8 փետրվարի 2019 թվականի N 65-Ա, էջ 31):
3. ՀՀ կառավարության ծրագրի դրույթը՝ «կիրականացվեն լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված միջոցառումներ, մասնավորապես՝ ...**հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանության ու շահագործման... ոլորտում**» (ՀՀ կառավարության որոշում, 8 փետրվարի 2019 թվականի N 65-Ա, էջ 53):
4. ՀՀ կառավարության ծրագրի դրույթը՝ «Կառավարության ծրագրային նպատակներից է դպրոցական կառավարման բարելավված համակարգի ներդրումը» (ՀՀ կառավարության որոշում, 8 փետրվարի 2019 թվականի N 65-Ա, էջ 32):
5. Բովանդակային իմաստով այս լիազորության փոխանցման հիմնական շարժառիթը կրթության որակի ու սովորողների առաջադիմության նպաստումն է՝ կրթության համապատասխան ռեսուրսների ավելի բարվոք մակարդակի ապահովման շնորհիվ: Մասնավորապես՝
 - ա) Շենքերի-շինությունների պահպանման, նորոգման ծառայությունների արագությունը, հասցեականությունը և մատչելիությունը. դպրոցական շենքերի ընթացիկ շահագործման խնդիրների լուծումը պահանջում է արձագանքման օպերատիվություն և կարիքների արագ ու պատշաճ հասցեագրում: Այս գործում ամենամոտ կանգնած իշխանությունը, ՏԻՄ-երը, կարող է ավելի արդյունավետ լինել:
 - բ) Ռեսուրսների մոբիլիզացում. հանրային ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության բարձրացումը հրամայական է, իսկ դպրոցական որոշակի շենք-շինությունների (օրինակ, թերբեռնված) օգտագործումը նաև համայնքի ընդհանուր սոցիալ-մշակութային զարգացման համար կարող է լրացուցիչ խթաններ պարունակել՝ միաժամանակ հնարավոր ֆինանսատնտեսական օգուտներ ապահովելով և դրանք ուղղելով հենց այդ շենք-շինությունների պահպանման ու շահագործման չափորոշիչների բարձրացմանը: Ռեսուրսների մոբիլիզացման լրացուցիչ աղբյուր կարող է հանդիսանալ համայնքի ներկայացուցիչների կողմից տարբեր տեսակի ու ձևերով մասնակցությունը կամ օժանդակությունը դպրոցին:
6. Կարևոր է նաև սույն լիազորության փոխանցումը դպրոց-համայնք կապի ամրապնդման ու համայնքի՝ ավելի ներառական զարգացման գործում նաև դպրոցի մասնակցության խթանման տեսանկյուններից:

Ծախսերի ֆինանսավորումը

Քանզի առաջարկվող ապակենտրոնացումը (սեփական լիազորություն՝ ուղղված պարտադիր խնդրի լուծմանը) ենթադրում է համապատասխան ծախսերի իրականացում համայնքի բյուջեի հաշվին, առաջարկվում է քննարկել դրա ապահովումը երկու փուլով՝

ա) Սկզբնական շրջանում (փորձնական նախաձեռնության շրջանակներում ու ժամկետներում) ֆինանսավորումն ապահովել յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեում նպատակային հատկացումների նախատեսմամբ: Որպես կառավարության կողմից ֆինանսավորման «պարտավորության» ապահովում, կարելի է պիլոտային ծրագրի

իրականացումն ապահովող համապատասխան ՀՀ կառավարության որոշմամբ սահմանել այդ ծախսերի ֆինանսավորման պարտավորությունը, հաշվարկման կարգն ու պայմանները:

բ) Փորձնական նախաձեռնության դրական արդյունքների պարագայում, իրականացնել պատշաճ ֆիսկալ ապակենտրոնացում՝ օրինակ, հարկերից (եկամտային հարկի, շահութահարկի) մասհանումներ կատարելով համայնքների բյուջեներ, որը հնարավորություն կտա համայնքներին իրականացնելու սույն լիազորությունը ըստ սահմանված չափորոշիչների և ըստ ՏԻ սկզբունքների ու Խարտիայի պահանջների: Մասհանումների չափը պետք է կապակցվի լիազորության ներկայիս չափորոշիչների ու ֆինանսավորման ծավալների հետ: Միաժամանակ, պետք է նաև ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմ կիրառել, քանի որ տարբեր համայնքներ օբյեկտիվորեն կունենան տարբեր եկամուտներ նույն հարկի մասհանումներից:

Ակնհայտ է, որ առաջին փուլն ապակենտրոնացման տեսանկյունից դեռևս թերի է, սակայն այն անցումային բնույթ կունենա (դա է նաև փորձնական նախաձեռնության իմաստներից մեկը), իսկ անցումը մյուս փուլին ցանկալի է իրականացնել ՏԻՄ-երի լիազորությունների վերանայմանը զուգահեռ (տես նախորդող բաժինները): Հակառակ պարագայում, բազմաթիվ թերֆինանսավորվող պարտադիր լիազորությունների առկայության պարագայում պարզ չէ, թե արդյոք համայնքները դպրոցների շենքերի ու շինությունների պահպանության և շահագործման ապահովումը կհամարեն առաջնահերթ և/կամ ամբողջապես կիրականացնեն այն ըստ սահմանված չափորոշիչների:

Արդյունքներ

Առաջարկվող նախաձեռնության արդյունքում, որպես անմիջական հետևանք, ակնկալվում է բարձրացնել շենքերի, շինությունների պահպանության և շահագործման արդյունավետությունը, օպտիմալացնել ծախսերը և ընդլայնել համայնքային ծառայությունները, հետևյալ կերպ՝

- Այդ միջոցների օգտագործմամբ համայնքային բնույթի տարբեր արտադպրոցական ու այլ միջոցառումների կազմակերպման հնարավորությունների ընդլայնում.
- Միջոցների օգտագործման ռացիոնալացում, համայնքային կենտրոնի գործառույթների իրականացում.
- Տեղական ռեսուրսների մոբիլիզացում դպրոցների շենքերի պահպանության և շահագործման հարցում.
- Ծառայությունների ավելի արագ ու թիրախային մատուցում (օրինակ՝ ընթացիկ վերանորոգումների).
- Ավելի հստակ տեղական կարիքներ, նախընտրություններ, որոնք արտացոլվում են համապատասխան ծառայությունների առաջարկի կողմից.

Վերջնարդյունքում, ակնկալվում է հետևյալ երեք հետևանքները՝

- Աշակերտների բարելավված առաջադիմություն՝ շնորհիվ բարելավված պայմանների և ռեսուրսների օգտագործման.
- Դպրոցի կրթական ծառայություններից համայնքի և կրթության առանցքային շահագրգիռ կողմերի (օրինակ, ծնողների) բավարարվածության աճ:

- Համայնքի զարգացման համար ստեղծված նոր խթաններ՝ շնորհիվ ավելի ինտեգրված համայնքային ծառայությունների ու համայնք-դպրոց կապի ամրապնդման:

Լիազորության փոխանցման գործընթացի կազմակերպումը

Այս լիազորության փոխանցման գործընթացն արդեն իսկ մանրամասնորեն նկարագրվել է ԳՄՀԸ Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում ծրագրի շրջանակներում մշակված «ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ. նկատառումներ և մեթոդաբանություն» փաստաթղթի շրջանակներում: Դրանք շարունակում են արդիական ու վերաբերելի լինել. հետևաբար, նոր առաջարկությունների փոխարեն ստորև ներկայացվում են այդ հաշվետվության համապատասխան դրույթները (ապակենտրոնացման գործընթացի քարտեզը ներկայացված է Հավելված 6-ում):

Ըստ այդմ, հանրակրթական դպրոցների շենքերի շահագործման և կառավարման ապակենտրոնացման առաջարկվող գործընթացը բաղկացած է հետևյալ քայլերից՝

1. Ապակենտրոնացման գնահատման վերաբերյալ որոշում.
2. Չափորոշիչների սահմանում.
3. Կարիքների գնահատում.
4. ՏԻՄ-երի կարողությունների հաշվի առնում.
5. Ծախսերի նախահաշիվ.
6. Տարբերակների հստակեցում և որոշման կայացում.
7. Իրականացման պայմանների նախապատրաստում:

Գործընթացի հիմնական պատասխանատուներ են հանդես գալիս՝

- Ղեկավար հանձնաժողովը (Վարչապետի գրասենյակի առաջնորդություն, ՏԿԵՆ առաջնային դերակատարում).
- Մասնագիտական աշխատանքային խումբը (տվյալ դեպքում՝ կրթության, ՏԿԵՆ և այլն).
- Ֆինանսական մասնագիտական խումբը (ՖՆ, ՏԿԵՆ և այլն):

Գործընթացի այլ մանրամասները բերված են Հավելված 7-ում:

4.2.2 Հանրակրթական ծրագրերի իրականացում մարզի տարածքում

Ներկայումս մարզպետին վերապահված այս լիազորությունն առաջարկվում է որևէ մարզի կտրվածքով փորձնական նախաձեռնության կարգով փոխանցել խոշորացված համայնքներին որպես պատվիրակված լիազորություն, որի իրականացման մեխանիզմը կամ մոդելը կլինի օրենքով ստեղծված միջհամայնքային միավորումը:

Որպես փորձնական մարզի ընտրության չափանիշ, կարելի է դիտարկել վարչատարածքային բարեփոխումների ավարտման հանգամանքը:

Սույն հայեցակարգային առաջարկի հիմքում ընկած են հետևյալ դատողություններն ու հիմնավորումները՝

1. ՀՀ կառավարության ծրագրի դրույթը՝ «**Դպրոցները պետք է վերածվեն զարգացման կենտրոնների՝ նպաստելով համայնքի սոցիալ-մշակութային կյանքի**

վերածննդին, դառնալով համայնքի համար բաց, ազատ սպեղծագործական կենտրոններ» (ՀՀ կառավարության որոշում, 8 փետրվարի 2019 թվականի N 65-Ա, էջ 31):

2. ՀՀ կառավարության ծրագրի դրույթը՝ **«Կառավարության ծրագրային նպատակներից է դպրոցական կառավարման բարելավված համակարգի ներդրումը»** (ՀՀ կառավարության որոշում, 8 փետրվարի 2019 թվականի N 65-Ա, էջ 32):

3. Կրթության ոլորտում լիազորությունների ապակենտրոնացումը կառավարության կողմից բազմիցս նշվել է որպես ապակենտրոնացման հեռանկարային այն ուղղություններից մեկը, որը պետք է իրականացվի ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում: Այսպես, բարեփոխումների սցենարներից մեկով, շրջանային տարբերակով, ակնկալվում է, որ համայնքներին կփոխանցվեն կարևոր մի շարք լիազորություններ կրթության (միջնակարգ), առողջապահության (ընդհուպ հիվանդանոցներ, պոլիկլինիկաներ), սոցիալական, և այլն:⁴¹ Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգի համաձայն՝ «Համայնքների խոշորացման պայմաններում լուրջ նախադրյալներ են ստեղծվում հանրակրթության, մասնավորապես, հանրակրթական դպրոցների (կրտսեր դպրոցներ, հիմնական դպրոցներ, ավագ դպրոցներ) ապակենտրոնացման, կառավարության կողմից ժամանակին նախաձեռնած, սակայն հաջողության չհասած ծրագիրն իրականացնելու համար», և այլն:

4. Բովանդակային իմաստով հանրակրթական ծրագրերի իրականացման լիազորությունների ապակենտրոնացման հիմնական շարժառիթը քաղաքական լեգիտիմության (տե՛ս Հավելված 5-ը) բաղկացուցիչն է՝ որակական նոր դեր վերագրելով համայնքներին և նրանց մասնակից դարձնելով այդ կարևորագույն ոլորտի զարգացմանը, մասնավորապես՝

ա) ներկա մանդատի շրջանակներում համայնքն ընկալվում է որպես նեղ, սահմանափակ ազդեցությունով ու միայն մի քանի հանրային ծառայությունների մատուցմամբ զբաղվող ինստիտուտ, և մեծ հաշվով թույլ է վերջինիս քաղաքական և սոցիալական դերն ու կշիռը: Այդ միտումը կարող է բերել մի իրավիճակի, երբ համայնքը կարող է ընկալվել սուկ որպես մեկ այլ ծառայություն մատուցող՝ ի թիվս այլ ծառայություն մատուցող օղակների, որոնք առկա են տեղերում:⁴² Այստեղ հայեցակարգային առումով պետք է հավասարակշռել ծառայությունները հանրային գործերի կառավարման, տեղական ժողովրդավարության համակարգերի ու գործընթացների, համայնքի սոցիալական ու մարդկային զարգացմանը՝ տեղական ինքնակառավարումը դարձնելով իրապես որպես ժողովրդավարության էական հիմքերից մեկը: Այդ առումով համայնքին՝ դպրոցների կառավարման մեջ դերակատարում վերապահելը կարող է նպաստել այդ տեսլականի իրագործմանը:

բ) Համայնքը պետք է և կարող է նշանակալի դեր ստանձնել տեղի բնակչության սոցիալական ավելի լայն (ոչ միայն վերաբաշխողական գործառույթներ կատարելով, օրինակ՝ նպաստ տրամադրելով) ու մարդկային զարգացման գործում՝ տիրապետելով արժեքավոր տեղեկատվության տեղական առանձնահատկությունների ու կարիքների

⁴¹ Տե՛ս «Համայնքների խոշորացումը՝ որպես Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման օպտիմալացման միջոց», աշխատանքային տեղեկանք, ՏԿՆ, 2013թ., Հավելված 2:

⁴² Իրականում, հեղինակի անձնական փորձից՝ երբեմն ՏԻՄ-երից ոմանք արդեն իսկ նշում են, որ մարդիկ գնալով ՏԻՄ-ին ընկալում են հիմնականում որպես, օրինակ, աղբահանության հիմնարկ:

վերաբերյալ և ապահովելով տեղում ավելի ինտեգրված ու քաղաքացիակենտրոն գործունեություն:

գ) Հասարակության մեջ դպրոցի և համայնքի միջև ուժեղ կապի առկայության ընկալումը ևս նպատակահարմար է դարձնում համայնքին փոխանցել այդ լիազորությունը՝ վերջինիս ավելի մեծ դերակատարում վերապահելով Հայաստանում մարդկային զարգացման գործում: Սրա շնորհիվ համայնքն ավելի ինտեգրված մարդկային զարգացման հարցերով կարող է զբաղվել՝ էականորեն նպաստելով նաև ազգային նպատակների ու խնդիրների լուծմանն այդ բնագավառում:

դ) Արդեն իսկ դպրոցին ծառայություններ տրամադրելու և երեխաների կրթության օժանդակության (օրինակ՝ խոցելի խմբերին աջակցություն) հարցում դպրոցը դիտարկվում է որպես համայնքի ինտեգրալ մաս, նրա նույնականացման հետ սերտորեն առնչվող երևույթ ու հաստատություն: Ընդ որում, գիտակցաբար թե ոչ, շատ հաճախ հանրակրթության կազմակերպման առումով համայնքներին են վերագրվում այնպիսի դերեր, որոնք համայնքի լիազորությունների մեջ չեն մտնում, բայց փաստացի այդպես են ընկալվում հասարակության ու հանրային կառավարման այլ օղակների կողմից: Օրինակ՝ աջակցություն զանազան միջոցառումների կազմակերպմանը:⁴³ Այսինքն, այս իմաստով ևս տրամաբանական ու տեղին է համարվում դպրոցը «դարձնել» համայնքային նաև դե յուրե:

5. «Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումները» փաստաթղթում (2012թ.) առաջարկություններից մեկը վերաբերում է կրթությանը՝ «մասնակցություն **միջնակարգ** և միջին մասնագիտական կրթության կառավարմանը (փուլային)»: Ընդ որում, նշվում է, որ ի համեմատություն այլ երկրների՝ Հայաստանը նկատելիորեն զիջում է մի շարք բնագավառներում լիազորությունների ապակենտրոնացվածության և դրանց իրականացման պատասխանատվության բաշխման համաչափության առումներով: Այդ բնագավառներն են՝ **հիմնական ու միջնակարգ կրթությունը**, սոցիալական պաշտպանությունը, առողջապահությունը, մունիցիպալ ոստիկանությունը և այլն: Հետևաբար, առաջարկվում է շարունակել հանրային կառավարման վարչական և ֆինանսական ապակենտրոնացումը դեպի համայնքներ այդ բնագավառներում:

6. Այս լիազորության՝ համայնքի կողմից իրականացման առումով Հայաստանում առկա է փորձ (Երևան համայնք): 2018թ. տվյալներով, ֆինանսական առումով պատկերը հետևյալն է՝

- տեղական բյուջեների հանրագումարում կրթության ծախսերի արդեն իսկ նշանակալի մեծություն են կազմում (ընդհանուր բյուջեի մոտ 37%).
- Երևանի կրթության ծախսերի կառուցվածքում մեծ տեսակարար կշիռ ունեն հենց տարրական և միջնակարգ կրթության ծախսերը (մոտ 57%-ը), որը կազմում է ողջ տեղական բյուջեների կրթության հատվածի մոտ 36%-ը.
- Մնացած համայնքների պարագայում տարրական և միջնակարգ կրթության ծախսերը հարաբերականորեն աննշան են, և հիմնականում այդ ծախսերի շնորհիվ է, որ Երևանի

⁴³ Երբեմն էլ ուղղակի ակնկալվում է, որ համայնքի կողմից այդ պարտականությունների կատարումը պետք է դառնա նրանց հաշվետվողականության ու աշխատանքի գնահատման չափանիշ:

կրթության վրա կատարվող ընդհանուր ծախսերը գերազանցում են մնացած համայնքների հանրագումարային նույն ցուցանիշին ավելի քան 1,7 անգամ:

7. Քանի որ լիազորությունը լինելու է պատվիրակված, ապա ֆինանսական հատկացումների հարցը առանձին դժվարություններ չի առաջացնելու՝ հաշվի առնելով ներկայիս ֆինանսավորման մակարդակներն ու կարգերը:

8. Միջազգային փորձի առումով, հայտնի է, որ մի շարք հանրային ծառայություններ տրամադրվում են բազմամակարդակ ենթապետական մակարդակների կողմից, օրինակ, ռեգիոնների: Հատկապես այն ծառայությունների, որոնց ունեն մասշտաբի էֆեկտ կամ առկա են այլ հանգամանքներ (օրինակ՝ տարբեր գործառույթներ ճանապարհների, ջրի, աղբահանության, ինչպես նաև կրթության և առողջապահության կառավարման բնագավառներում):

9. Ենթադրվում է, որ Հայաստանում առկա տվյալներն ու վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ մարզային կտրվածքով այս լիազորության իրականացումն ապահովում է անհրաժեշտ մասշտաբի էֆեկտի ու տեղական նախընտրությունների ընդունելի հավասարակշռությունը:⁴⁴

10. Հայաստանում տեղական ինքնակառավարումը միամակարդակ է, և ըստ էության այն դիտարկում է ապակենտրոնացումը միայն տարածական իմաստով (տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է համայնքի տարածքում): Այդպիսով, հնարավոր չէ սահմանել լիազորություններ որևէ այլ ՏԻ մակարդակի համար (ամեն դեպքում, եթե Հայաստանում անցում չկատարվի երկմակարդակ ՏԻ համակարգի գաղափար, որը նոր չէ⁴⁵ և քննարկվել է նաև նախկինում):

11. Ֆունկցիոնալ-նպատակային ապակենտրոնացման (*տե՛ս Հավելված 1-ը*) հնարավորությունները ֆորմալ առումով սահմանափակ են: Մյուս կողմից, սակայն, Հայաստանում միջհամայնքային միավորումները հանրային իրավունքի իրավաբանական անձի կարգավիճակ ունեն, հետևաբար դրանք կարելի է համարել նաև թվացյալ «քվազի» տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, որոնցով կարելի է իրականացնել նաև որոշակի լիազորությունների ֆունկցիոնալ ապակենտրոնացում: Ինչպես նշվել է, այդպիսի ապակենտրոնացման պարագայում պարտադիր չէ, որպեսզի գործառույթի ընդգրկումը համընկնի համայնքի վարչական սահմանների հետ, սակայն Հայաստանի պարագայում կարելի է քննարկել այդ գործառույթի իրականացումը մարզում ընդգրկված համայնքների կտրվածքով՝ հաշվի առնելով արդեն իսկ ձևավորված պրակտիկան, և որպեսզի ավելորդ շփոթություններ չառաջանան:

12. Միջհամայնքային միավորումների կարգավիճակով Հայաստանն ըստ էության սահմանել է դրանց ինստիտուցիոնալ ամենաբարձր ֆորմալ կարգավիճակը: Հավելված 2-ի գծապատկերը բնութագրում է միջհամայնքային միավորումների ստեղծումն ըստ համագործակցության խորության:

⁴⁴ Այս ենթադրությունը լրացուցիչ ուսումնասիրության և հաստատման կարիք ունի:

⁴⁵ Օրինակ, տե՛ս ԱՄՆ ՄՁԳ-ի աջակցությամբ մշակված «Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումները» 2012թ.:

13. Միջազգային փորձի տեսակետից ևս կան երկրներ, որտեղ դպրոցները կառավարվում են նաև համատեղ մունիցիպալ իշխանությունների կողմից: Օրինակ՝ Ֆինլանդիայում:⁴⁶

14. Առկա է օրենսդրական հիմքը, համաձայն որի կառավարությունը կարող է հանդես գալ օրենքով պարտադիր միջհամայնքային միավորում ստեղծելու նախաձեռնությամբ՝ պատվիրակված լիազորությունների մասով:

15. Առաջարկն ունի նաև մեկ այլ, կողմնակի արդյունք՝ այն հաջող լինելու պարագայում ապակենտրոնացման մոդելը/գործիքակազմը կարող է կիրառվել այլ ոլորտներում ևս: Այս առումով առաջարկը կարելի է համարել նաև միջհամայնքային միավորումների գործարկման փորձնական նախաձեռնություն:

Հասկանալի է, որ վերոնշյալը միայն ընդհանուր և հայեցակարգային մակարդակի առաջարկություններ ու դատողություններ են: Առաջարկը կարիք ունի բովանդակային առումով լրամշակման՝ հատկապես կրթության կառավարման մասնագետների ներգրավման շնորհիվ: Որպես այդպիսին, սույն առաջարկը ևս պետք է անցնի «գնահատման, վերլուծության» փուլերով, 4.2.1 կետում նկարագրված քայլերի համանմանությամբ՝ հետևելով Հավելված 6-ում տրված գործընթացի քարտեզին:

Որպես հետագա վերլուծական ու գնահատման աշխատանքների մի մաս, առաջնորդվելով օրինակ ՏՀԶԿ-ի մոտեցմամբ (*տե՛ս 4.1 ենթաբաժինը*), առաջարկվում է ՀՀ հանրակրթության ապակենտրոնացվածության գնահատման ու այդ բնագավառում ապակենտրոնացման նախաձեռնությունների ավելի մանրամասն նկարագրության նպատակով՝

1. Կազմել հանրակրթության բնագավառի հիմնական լիազորությունների, գործառույթների, պարտականությունների ցանկը և բաշխումն ըստ կառավարման տարբեր մարմինների ու մակարդակների: Այդպիսի պատկերն ընդհանուր պատկերացում կտա պատասխանատվությունների մասին (բացառիկ, համատեղ, բաշխված): *Որպես վերլուծական ձևանմուշ, տե՛ս ստորև բերված աղյուսակ 4-ը:*

2. Առանձնացնել յուրաքանչյուր լիազորության, գործառույթի, պարտականության իրականացման գործում կայացվող հիմնական որոշումները և այդ որոշումների կայացման «տեղը», պատասխանատու կառավարման օղակը կամ մակարդակը:

3. Հստակեցնել որոշումների կայացման ինքնուրույնության աստիճանը:

Վերոնշյալ աշխատանքը պետք է կատարել երկու տեսանկյունից՝ գործող և ապագա (ապակենտրոնացման արդյունքում առաջարկվող): Սա հնարավորություն կտա նախևառաջ գնահատելու կրթության ներկա համակարգի ապակենտրոնացվածության աստիճանը, ինչպես նաև հասկանալու առաջարկվող ապակենտրոնացման արդյունքում դրա փոփոխությունները: Այն նաև կարևոր դեր կարող է կատարել կառավարման մակարդակների ու օղակների միջև համագործակցության մեխանիզմների ու փոխհարաբերությունների սահմանման, հստակեցման ժամանակ:

Աղյուսակ 4. Վերլուծական ձևանմուշ. հանրակրթության բնագավառի գործառույթներ և պարտականություններ, դրանց բաշխումը ըստ պատասխանատուների

Հիմնական	ԿԳՄՄՆ	ՖՆ	Կրթության	ԳԹԿ	Մարզպետ	Համայնք	Դպրոց	Այլ
----------	-------	----	-----------	-----	---------	---------	-------	-----

⁴⁶ Տե՛ս «Moisio,Loikkanen, Oulasvirta: Public services at the local level - The Finnish way, 2010»:

Գործառնություններ			տեսչություն					
Գործառնություններ								
Քաղաքականություն								
Կրթակարգ և չափորոշիչներ								
Ուսուցիչների ներգրավում, աշխատավարձ և այլ աշխատանքային հարաբերություններ								
Ուսուցիչների պատրաստում, վերապատրաստում								
Մեթոդական օժանդակություն								
Կրթության օժանդակություն								
Հանրակրթական ծրագրերի իրականացում								
Կապիտալ ծախսեր, դպրոցաշինություն								
Շենքերի պահպանում և շահագործում								
Կրթության տեսչավորում, որակի ապահովում, արտաքին ու ներքին գնահատումներ								
Իրավական հսկողություն								
Մասնագիտական հսկողություն								
Ֆինանսատնտեսական վերահսկողություն								

5. Հավելվածներ

Հավելված 1. Տեղեկանք ապակենտրոնացման որոշ տեսական հիմնադրույթների վերաբերյալ

Ապակենտրոնացում և սուբսիդիարություն

Ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման հիմքում ընկած է «սուբսիդիարության սկզբունքը»՝ հանրային հարցերը նախապատվության կարգով պետք է կառավարվեն բնակչին ամենամոտ գտնվող իշխանությունների կողմից: Այս սկզբունքով է հիմնականում կառուցված Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան (այսուհետ՝ Խարտիան): Խարտիան վավերացված է ամբողջությամբ Հայաստանի կողմից, և այն մեր երկրի ժողովրդավարության էական հիմքերից մեկի՝ տեղական ինքնակառավարման ձևավորման ու զարգացման հիմնարար փաստաթղթերից մեկն է:

Սուբսիդիարության սկզբունքը չի ենթադրում կոնկրետ իրավական նորմ, այլ այն ավելի շատ քաղաքականության մշակման ու իրականացման չափանիշ է, ինչպես նաև ինստիտուցիոնալ կազմակերպման չափանիշ (տարբեր մակարդակների իրավունքը և լիազորությունները, անհրաժեշտ ռեսուրսապահովվածությունը՝ իրականացնելու այդ իրավունքը): Այն՝

ա) իշխանության բաժանման բանաձև է. վերագրվում է ամենաստորին մակարդակին այն լիազորությունը, որն ավելի լավ ու արդյունավետ չի կարող լինել ավելի բարձր օղակի կողմից,

բ) քաղաքական սկզբունք է. երբ իշխանությունն իրականացվում է քաղաքացիներին ամենամոտ մակարդակում, իսկ լիազորությունների փոխանցումը պետք է լինի այն մակարդակին, որտեղ իշխանությունն իրականացվում է ընտրովի ներկայացուցիչների կողմից,

բ) արտացոլում է վերոնշյալ երկու կետերի համակցությամբ իշխանության բաշխման վիճակը:

Սուբսիդիարության սկզբունքը բացարձակ չէ: Նախ, որոշ դեպքերում այն կարող է նվազ կիրառություն ունենալ, սակայն դրա հիման վրա իշխանության նվազումը չպետք է լինի այն աստիճան, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները վերաբերեն «հանրային գործերի մի աննշան մասին» միայն: Մյուս կողմից, սուբսիդիարության սկզբունքի տարածումը հանրային քաղաքականության մշակման գործընթացներում պետք է լինի հավասարակշռված՝ այլ համահավասար սկզբունքների հետ համատեղ (օրինակ՝ քաղաքականության մշակման ու իրականացման **միասնականությունը** (կրկնությունների բացառում, անհավասար պայմանների առաջացում), **արդյունավետությունը, համերաշխությունը**): Այն մեկուսի չէ, այն իրավական նորմ չէ, այլ միտում և սկզբունք: Դա միջամտության սահմանն է, միաժամանակ օգնության պարտավորությունը, սակայն այսփսին, որը խթանում և ամրապնդում է ինքնուրույնությունը՝ «օգնելով հասարակության անդամին կամ տեղական մակարդակին, այլ ոչ թե վնասելով

կամ կլանելով նրանց»:⁴⁷ Այն ուղղորդում է ոչ միայն լիազորությունների սահմանման ու բաշխման պահին, այլև դրանց իրականացման բուն գործընթացներում:

Սուբսիդիարության և համերաշխության սկզբունքների միջև թվացյալ հակասություն կա: Համերաշխությունը երևի ավելի հեշտ է ապահովել կենտրոնացված կառավարման պարագայում, քան ապակենտրոն: Սակայն սուբսիդիարությունը ևս ենթադրում է օգնություն, համահարթեցում, արդար ու հավասար հնարավորությունների ստեղծում՝ սակայն ենթադրելով խիստ որոշակի պատասխանատվության ստանձնում օգնություն ստացողի կողմից՝ իրականացնելու իր մանդատը պատշաճ կերպով: Սա սկզբունքի կարևոր շերտերից է, որը հանրային քաղաքականության մեջ պետք է հաշվի առնել:⁴⁸

Ապակենտրոնացման հասկացությունը, սահմանումները, փեսակներն ու ձևերը

Ապակենտրոնացման հասկացությունը տարբեր հեղինակների ու կազմակերպությունների կողմից հաճախ տարբեր կերպ են սահմանվում՝ այս կամ այն հանգամանքներից ելնելով:⁴⁹ ՏՀԶԿ-ն սահմանմամբ, օրինակ, ապակենտրոնացումը իշխանության, լիազորությունների և պարտականությունների փոխանցումն է կառավարման կենտրոնական մակարդակից (կառավարություն) իշխանության ենթապետական մակարդակին (համայնք, ռեգիոն), որը ձևավորվել է ընտրությունների միջոցով և ունի ինքնուրույնության որոշակի աստիճան: Ենթապետական կառավարությունը այդպիսով ունի իր քաղաքական ղեկավարող մարմինները՝ ներկայացուցչական և գործադիր, ունի իր գույքն ու աշխատակազմը, կարող են ունենալ սեփական եկամուտներ՝ հարկեր, տուրքեր, վճարներ, կառավարել իրենց սեփական բյուջեն՝ օժտված համապատասխան որոշումների կայացման իրավասություններով:⁵⁰

Ըստ ֆունկցիոնալ ուղղվածության՝ ընդունված է առանձնացնել ապակենտրոնացման հետևյալ հիմնական տեսակները՝⁵¹

ա) Քաղաքական. Քաղաքական իշխանության, իրավասությունների և ռեսուրսների հանձնումը ենթապետական կառավարման մակարդակներին, որոնք ներկայացնում են տեղի բնակչությանը և հաշվետու են նրանց առջև: Քաղաքական ապակենտրոնացումը այնպիսի կարգավորումներ են, որոնցով քաղաքական իշխանությունը փոխանցվում է տեղական իշխանություններին՝ ընդլայնելով վերջիններիս հաշվետվողականությունը իրենց քաղաքացիների հանդեպ: Օրինակ, համայնքի ղեկավարի կամ ավագանու ընտրությունը: Ըստ էության, քաղաքական ապակենտրոնացումն ավելի մասնագիտական և տեխնիկական բնույթ կրող ֆիսկալ ու վարչական ապակենտրոնացմանն ավելացնում է ժողովրդավարացման բաղադրիչը:

⁴⁷ ԵԽ, «Definitions and Limits of the Principle of Subsidiarity», 1994թ.

⁴⁸ Կարևորվում է նաև Հայաստանի պարագայում, հատկապես հիմա, երբ իրականացվում են լայնածավալ համայնքային օժանդակության նախաձեռնություններ:

⁴⁹ Առկա են բազմազան հեղինակներ ու աղբյուրներ ապակենտրոնացման հայեցակարգի, դրա սահմանումների ու մոտեցումների վերաբերյալ: Տես, օրինակ, ՄԱԶԾ-ի կողմից պատրաստված «Decentralisation: A Sampling of Definitions» 1999թ. զեկույցը, որտեղ ամփոփ կերպով ներկայացվում են հասկացության տարբեր սահմանումները, մոտեցումները, բնութագրիչները և այլն:

⁵⁰ «Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers», ՏՀԶԿ 2019թ:

⁵¹ Տես՝ Միավորված Քաղաքներ և Տեղական Իշխանություններ, «Concept Paper: Decentralisation processes at a crossroads: State of affairs and perspectives», www.uclg.org, ինչպես նաև՝ Եվրոպական Հանձնաժողով, «Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach», Reference Document No 23, 2016:

բ) Վարչական. ներառում է կենտրոնական կառավարությունից որոշակի հանրային գործերի/հարցերի կառավարման ու պլանավորման առանձին իրավասությունների փոխանցումն իր տարածքային միավորներին կամ տեղական իշխանություններին, որի դեպքում, սակայն, կենտրոնը պահպանում է իր հաշվետու լինելու հանգամանքը: Այն վերաբերում է համակարգերին, գործընթացներին ու քաղաքականություններին, որոնցով հանրային գործառույթները փոխանցվում են ենթապետական իշխանություններին: Այս պարագայում կարող է չնախատեսվեն ինքնուրույն իրավասություններ/որոշումներ եկամուտների կամ ծախսերի վերաբերյալ, կամ տեղի բնակչությանը հաշվետու լինելու ֆորմալ մեխանիզմներ:

գ) Ֆիսկալ ապակենտրոնացում. վերաբերում է ռեսուրսների վերաբաշխմանը կենտրոնական կառավարությունից դեպի ենթապետական մակարդակներ և այդ ռեսուրսների օգտագործման համար անհրաժեշտ որոշումների կայացման իրավասություններին՝ միտված արդյունավետ և թափանցիկ ֆինանսական կառավարման զարգացմանը: Այն ենթադրում է ծախսերի կատարման և եկամուտների (փոխանցումներ կառավարման մակարդակների միջև, սեփական հարկային և ոչ հարկային եկամուտներ) գործառույթների վերագրում տեղական իշխանություններին: Կարող է չներառել հաշվետվողականության ֆորմալ մեխանիզմներ քաղաքացիների հանդեպ: Ֆիսկալ ապակենտրոնացումը դիտարկում է լիազորությունների (ծախսերի մասը) և ֆինանսական գործիքների (եկամուտների մասը) բաշխման արդյունավետությունը կառավարման մակարդակների միջև, որի շրջանակներում կարևորվում է նաև կենտրոնի կողմից համապատասխան ֆինանսական փոխանցումները, ինչպես նաև ֆինանսական շուկայի ու գործիքների հասանելիությունը ենթապետական մակարդակներին:

Այսինքն, ապակենտրոնացումը դիտարկվում է հիմնականում երեք առանձին, սակայն խիստ փոխկապակցված բնագավառների փոխհարաբերությունների տիրույթում՝ տնտեսագիտության (հանրային ֆինանսներ, հանրային բարիքների, ծառայությունների արտադրություն և սպառում, ծախսերի օպտիմալացում և այլն), քաղաքագիտության (ժողովրդավարական կառավարում, ընտրություններ, հաշվետվողականություն և այլն) և հանրային կառավարման (գործառույթներ, կառուցվածքներ, կազմակերպում, վարչարարություն և այլն): Քաղաքագիտությունը դիտարկում է քաղաքական իշխանության բաշխումը կառավարման ու իշխանական տարբեր մակարդակների միջև, վարչական կառավարման հարցերը մտնում են հանրային կառավարման առարկայի և փորձագետների ուսումնասիրության տիրույթ, իսկ ֆիսկալ ապակենտրոնացումը կամ ֆիսկալ ֆեդերալիզմը՝ տնտեսագետների:

Ըստ էության, ապակենտրոնացումն այս երեք բաղադրիչների առկայությունն ու դրանց միջև փոխհարաբերությունների համակարգն է, երբ կառավարման մակարդակների միջև փոխհարաբերությունները, դրանց որակն ու հասունությունը բերում են հավասարակշռության կոնկրետ մակարդակի: Առանց այդ տարրերի ու դրանց արդյունավետ փոխազդեցությունների ստեղծման, ապակենտրոնացումը դառնում է թերի, հաճախ անիմաստ ու անարդյունավետ: Օրինակ, քաղաքական ապակենտրոնացման առկայության պայմաններում վարչական կամ ֆիսկալ անկատար համակարգերի առկայությունը չի կարող ապահովել ակնկալվող արդյունքները (տեղական նշանակության հարցերի լուծում սեփական պատասխանատվությամբ): Կամ էլ վարչական

լիազորությունների փոխանցումն առանց համապատասխան ֆիսկալ հարաբերությունների սահմանման՝ ապակենտրոնացումը դառնում է անիմաստ:

Եթե դիտարկենք ապակենտրոնացումը որպես անընդհատություն (կոնտինում)՝ ըստ ապակենտրոնացվածության աստիճանի, ապա առանձնացվում են ապակենտրոնացման հետևյալ հիմնական ագրեգացված ձևերը՝

1. **Փոխանցում («Դեվոյուցիա»)**. հանդիսանում է ապակենտրոնացման առավել խորը և առավել բնութագրական ձևը, երբ իշխանությունն ու լիազորությունները փոխանցվում են ստորին մակարդակի ինքնավար/ընտրված միավորներին՝ շրջանային, համայնք և այլն, որոնք օրենքով համարվում են իշխանության առանձին մարմիններ: Այս ձևն ապակենտրոնացման առավել ամբողջական ու բնորոշ տարբերակն է:
2. **Պատվիրակում**. ապակենտրոնացման ավելի թույլ տեսակ է, որի պարագայում որոշումների կայացման ու վարչական իրավասությունները փոխանցվում են ավելի ստորին միավորներին, որոնք գտնվում են կառավարության անուղղակի վերահսկողության ներքո և հաշվետու են նրան: Ըստ էության, այն ընգրկում է տեղական (կամ իշխանություն, կամ ոչ իշխանական օրինակ՝ պետական ընկերությունները) միավորներ՝ տրամադրելու ծառայություններ, որոնք ֆորմալ առումով վերապահված են կենտրոնին և գտնվում են դրանց պատասխանատվության ներքո: Այս պարագայում ծառայություն տրամադրողը միշտ հանդես է գալիս կենտրոնի անունից: Դեվոյուցիայից ավելի ցածր է, իսկ գործնականում՝ նշանակալից իր տարածվածությամբ:
3. **Ապահամակենտրոնացում**. այս մակարդակը կենտրոնական կառավարության ենթակա տեղական կամ տարածքային միավորներն են, ծառայություն մատուցող օղակները: Այս պարագայում իշխանության ապակենտրոնացումը շատ սահմանափակ է, իսկ պարտականությունների փոխանցումը տեղի է ունենում միևնույն համակարգի ներսում՝ որպես հիերարխիա: Այսինքն, պարտականությունների իրականացումն փոխանցվում է նախարարությունների և այլ կենտրոնական գործակալությունների տարածքային միավորներին: Դրանք չունեն քաղաքական իշխանություն և որոշումների կայացման իրավասություն: Այս տարատեսակն ապակենտրոնացման առավել թույլն է, սակայն բավականին տարածված զարգացող երկրներում:

Իհարկե, այս տարատեսակներն ունեն իրենց բնորոշ այլ առանձնահատկություններ, որոնցով պայմանավորված դրանք այս կամ այն երկրում ստանում են իրենց ուրույն դրսևորումները: Օրինակ, «դեվոյուցիային» բնորոշ են հետևյալ բնութագրիչները՝

- Տեղական կառավարման միավորներն ինքնավար/ինքնուրույն են և համարվում են կառավարման առանձին մակարդակ, որի նկատմամբ կենտրոնը չունի ուղղակի վերահսկողություն կամ այն շատ սահմանափակ է.
- Ունեն հստակ ու օրենքով սահմանված աշխարհագրական սահմաններ.
- Իրավաբանական անձ են հանդիսանում և իրավասու են իրենց գործունեության ապահովման համար ներգրավել ռեսուրսներ.
- Այն առաջ է քաշում տեղական իշխանության մարմինների՝ որպես հաստատությունների զարգացման անհրաժեշտության գաղափարը, քանզի այդ մարմինները քաղաքացիների

կողմից ընկալվում են և՛ որպես իրենց ծառայություն մատուցողներ, և՛ որպես իշխանություն, որի նկատմամբ իրենք ունեն որոշակի ազդեցություն.

- Դեվոլյուցիան ենթադրում է փոխգործակցություն, փոխադարձաբար օգտավետ և արդյունավետ համակարգման փոխհարաբերություններ:⁵²

Այս չափանիշներն այս կամ այն խորությամբ իրագործելու ճանապարհով Հայաստանը կառուցել է իր ապակենտրոն կառավարման համակարգը, որը կարող է էականորեն տարբերվել այլ երկրներից (օրինակ՝ Մեծ Բրիտանիայի պարագայում դեվոլյուցիան վերաբերում է, օրինակ, Շոտլանդիայի հետ փոխհարաբերություններին, Շոտլանդիայի Պառլամենտի ստեղծմանը, լիազորությունների ընդլայնմանը և այլն):

Բացի վերոնշյալ տեսակներից, երբեմն առանձին դիտարկվում է **ծառայությունների մատուցման ապակենտրոնացումը**: Այս իմաստով ապակենտրոնացումը դիտարկվում է համայնքային մի շարք ծառայությունների համատեքստում՝ համայնքների կողմից տրամադրվող հանրային ու անհատական մի շարք բարիքներ ու օգուտներ (ջուր, կոյուղի, ճանապարհների, այգիների պահպանում, կրթություն, սոցիալական ապահովություն), ենթակառուցվածքների կառուցում, քաղաքաշինական ծառայություններ, շրջակա միջավայր, առողջապահություն, հասարակական կարգ ու ոստիկանություն, և այլն):

Ապակենտրոնացմանը միայն հանրային ծառայությունների մասով դիտարկելը, սակայն, հաճախ քննադատվում է, քանզի այն ավելի լայն է և վերաբերում է մարդկանց քաղաքական իրավունքների իրացմանը, ազդեցության մեծացմանը, մասնակցությանը և այլն: Այստեղ կարող են հակադրվել մարդը՝ որպես սպառող/հաճախորդ և մարդը՝ որպես քաղաքացի: Ծառայությունների մատուցման բարելավումներին միտված նախաձեռնությունները պետք է հաշվի առնեն նաև մարդու, որպես քաղաքացու հնարավորությունների ընդլայնումը: Վերջին այս մտքին հետ է թղթակցվում նաև այն նոր մոտեցումը, որը որդեգրել է ԵՄ-ն և որը ինչ-որ առումով քննադատաբար է մոտենում ապակենտրոնացման վերոնշյալ «ավանդական» մոտեցումներին: Այն պնդում է, որ ապակենտրոնացումն ավելի լայն, և ըստ էության քաղաքական գործընթաց է, որը վերաբերում է քաղաքացիների զորեղացմանը, ազդեցության հնարավորությունների մեծացմանը (հանրային ոլորտի նկատմամբ)՝ տեղական իշխանությունների զորացման («empowerment») միջոցով: Ըստ այդմ՝ 2013թ. սահմանված տեսլականը հետևյալն է՝ **«Ապակենտրոնացման վերահիմաստավորում՝ անցում հանրային ոլորտի բարեփոխումների տեսակետից դեպի զորեղացման քաղաքական գործընթաց»**:⁵³ Այսինքն, խոսքը չպետք է վերաբերի միայն տեղական իշխանությունների հզորացմանը, այլ նաև այդ որակների «փոխանցմանը» համայնքի անդամներին, նրանց զորեղացմանը, համայնքում լավ կառավարման սկզբունքների արմատավորմանը:

Ապակենտրոնացման ժամանակ երբեմն հանդիպում են դեպքեր, երբ տարբեր մոտեցումներ են դրսևորվում նույն ենթապետական մակարդակում քաղաքական, վարչական կամ ֆիսկալ իրավասությունների առումով: Այսինքն, ապակենտրոնացումը կարող է լինել **սիմետրիկ և ասիմետրիկ**:

⁵² ՄԱԶԾ «Decentralisation: A Sampling of Definitions» 1999թ.:

⁵³ Եվրոպական Հանձնաժողով, “Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach”, Reference Document No 23, 2016:

Ասիմետրիկ ապակենտրոնացման ժամանակ ենթապետական միևնույն մակարդակի իշխանություններն ունեն տարբեր քաղաքական, վարչական ու ֆիսկալ լիազորություններ: Քաղաքական ասիմետրիկ ապակենտրոնացման դեպքում որոշ ռեգիոնների կամ ենթապետական իշխանությունների տրվում են քաղաքական ինքնավարության իրավասություն, որը տարբեր է տվյալ երկրում ընդունված ընդհանուր նորմից: Միաժամանակ, այդ տարբերությունները կարող են դրսևորվել հետևյալ ուղղություններով՝

- Ներկայացվածությունը պետական համակարգերում ու ինստիտուտներում
- Հատուկ ռեգիոնալ քաղաքական կարգավորում
- Ընտրական համակարգեր
- Ներքին քաղաքական կառուցվածքներ
- Օրենքների կամ կանոնների բացառություններ
- Օրենքների ու կանոնների հարմարեցման իրավասություն
- Հանրաքվեի կիրառում:

Ասիմետրիկ ֆիսկալ ապակենտրոնացումը կարող է ընդգրկել առանձնահատուկ պայմաններ, որոնք վերաբերում են ծախսերի կատարման պարտականություններին, եկամուտների բազային, հարկման իրավասություններին կամ լրացուցիչ տրանսֆերներին: Այդպիսով, դրանք կարող են ստանալ հետևյալ ձևերը՝

- **Դիֆերենցված ծախսային լիազորություններ.** օրինակ, որոշ ռեգիոնների կամ ենթապետական կառավարությունների կարող են վերագրվել առանձին ծառայությունների իրականացման գործառույթներ, որոնք այլ դեպքերում իրականացվում են կենտրոնական կառավարության կամ այլ մակարդակների կողմից:
- **Դիֆերենցված եկամտային իրավասություններ.** առավել կարողունակ ենթապետական կառավարություններին կարող են տրամադրվել ավելի լայն հարկային ինքնուրույնություն, քան մյուսներին: Նույնը կարող է վերաբերել վճարների հավաքագրմանը կամ գույքի կառավարմանը:
- **Դիֆերենցված հարաբերություններ տրանսֆերային կարգավորումներում.** յուրահատուկ կարիքներ ունեցող կամ բացառիկ գործառնական միջավայրում գործող միավորների դեպքում կարող են կիրառվել հատուկ նպատակային դրամաշնորհներ կամ դրամաշնորհների հաշվարկման համար առանձին գործակիցներ: Առանձնահատուկ տրանսֆերները կարող են կիրառվել որպես այլընտրանք դիֆերենցված եկամտային իրավասություններին:
- **Դիֆերենցված ֆիսկալ կանոններ.** որոշ ենթապետական կառավարությունների կարող են տրամադրվել մանևրելու ավելի մեծ դաշտ, օրինակ, փոխառությունների շուկայում, պարտատոմսերի թողարկում: Դա հնարավոր է, եթե այն ունի առանձնահատուկ կարիք հանրային ներդրումների և կարող է կատարել իր պարտավորությունները:

Ասիմետրիկ վարչական ապակենտրոնացումը կարող է վերաբերել՝

- Դիֆերենցված պարտականություններին
- Լիազորության իրականացման հայեցողությանը («մասնակցելու կամ չմասնակցելու հնարավորություն»)
- Համայնքային ընկերությունների հիմնմանը

- Հանրային-մասնավոր հատված համագործակցությանը
- Վերահսկողությանը
- Նորմերի և չափորոշիչների հարմարեցմանը:⁵⁴

Ասիմետրիկ ապակենտրոնացումը կարող է իրականացվել նաև դե ֆակտո, երբ նույնիսկ համակարգը սիմետրիկ է իրավական ու քաղաքական առումներով: Ըստ էության, ասիմետրիկ ապակենտրոնացումը փորձում է հաշվի առնել ենթապետական կառավարությունների՝ միմյանցից տարբերվող կարողությունների օբյեկտիվ իրականությունը: Այն կարող է ընդունվել որպես քաղաքականություն, որի պարագայում այն ենթապետական միավորներին, որոնք բավարարում են նախապես սահմանված հատուկ չափորոշիչների, կարող է տրվել ավելի մեծ ինքնուրույնություն ծախսային ու եկամտային գործառույթների իրականացման մասով: Սա աստիճանական զարգացման քաղաքականություն է, երբ մյուս միավորները ժամանակի ընթացքում կարող են զարգանալ ու բարելավել իրենց դիրքերը՝ ևս ձեռք բերելով այդ ընդլայնված հնարավորությունները:

Ապակենտրոնացման հասկացության մեկ այլ դրսևորում է դրա դիտարկումը **տարածական և ֆունկցիոնալ (նպատակային)** տեսանկյուններից: Շատ դեպքերում, խոսելով ապակենտրոնացման մասին, ընկալվում է դրա տարածական հայտանիշը: Իրականում, ենթապետական կառավարությունները միշտ չէ, որ սահմանվում են այդ հայտանիշով, այսինքն այն աշխարհագրական սահմաններում, որոնցում դրանք իրացնում են իրենց իշխանությունը: Լինելով ևս ընտրովի մարմիններ՝ նրանք կարող են ձևավորվել մեկ կամ մի քանի առանձնահատուկ գործառույթների շուրջ: Այսպիսի հատուկ մանդատով օժտված ենթապետական կառավարությունների օրինակներ են դպրոցական խորհուրդները/շրջանները, տրանսպորտային շրջանները, ջրային խորհուրդները և այլն: Սրանք, ի տարբերություն տարածական մոտեցմամբ ապակենտրոնացման, արդեն համարվում են «ֆունկցիոնալ ապակենտրոնացմանը» բնորոշ դեպքեր: Օրինակ, ԱՄՆ-ում կան հինգ տեսակի տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, որոնցից երկուսը հատուկ նպատակային մարմիններ են՝ Դպրոցական շրջանները և Հատուկ շրջանային կառավարությունները: Կորեայում առկա են 17 կրթության գրասենյակներ, որոնք անկախ ընտրովի մարմիններ են: Մյուս օրինակը՝ Նիդեռլանդների Ջրային ռեգիոնալ իշխանությունները, և այլն:⁵⁵

Ընդ որում, ապակենտրոնացման համատեքստում տարածքի վրա շեշտադրումը կարող է հանգեցնել նաև ապակենտրոնացման թյուրըմբռնման, երբ ապակենտրոնացումն ընկալվում է գլխավորապես որպես հանրային գործառույթների փոխանցում մայրաքաղաքից երկրի այլ շրջանների: Ապակենտրոնացման այսպիսի տարածական մեկնաբանությունը թերի է:⁵⁶

Ապակենտրոնացումը շատ հաճախ դիտարկվում է նաև պետական կարգի տեսանկյունից, պետության կազմակերպման ձևից, կառուցվածքից, քաղաքական ու իրավական համակարգից: **Ունիտար և դաշնային պետությունները**, թվում է, պետք է որ խիստ բնորոշ առանձնահատկություններ ունենային ապակենտրոնացման այս կամ այն ձևի դրսևորման, ապակենտրոնացվածության խորության առումով: Պրակտիկան ցույց է տալիս,

⁵⁴ ՏՀԶԿ, “Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers”, 2019թ:

⁵⁵ Նույն տեղում:

⁵⁶ ՄԱԶԾ, «Decentralisation: A Sampling of Definitions», 1999թ.

որ պարտադիր չէ, որ դաշնային պետությունները հանդես գան որպես առավել ապակենտրոնացված պետություններ: Որոշ դեպքերում ունիտար պետություններն ավելի ապակենտրոնացված են, քան դաշնայինները. երբեմն դրանք ավելի կենտրոնացված են, քան ունիտարները: Ունիտար պետությունների առանձնահատկությունն այն է, որ դրանք ունեն մեկ միասնական իշխանություն, որտեղ կենտրոնական իշխանություններն են որոշում ենթապետական մակարդակների ինքնուրույնության աստիճանը, տրամադրվող լիազորություններն ու ռեսուրսները, դրանց ընդլայնումը կամ հակառակը (չնայած դրանք ևս հանդիսանում են ընտրովի մարմիններ): Այդ երկրներում ենթապետական միավորները ստեղծվում և դադարում են այդ մեկ գերագույն իշխանության կողմից: Ունիտար պետություններում ապակենտրոնացման աստիճանը որոշվում է հենց այդ բաղադրիչների այս կամ այն չափով առկայությամբ ու փոխհարաբերությունների դինամիկայով:

Ըստ իրականացման եղանակի, դիտարկվում են նաև ապակենտրոնացման **աստիճանական** և **կտրուկ** իրականացման եղանակները: Առաջին դեպքում գործընթացը պլանավորվում և իրականացվում է քայլ առ քայլ զարգացման տրամաբանությամբ: Ի հակադրություն դրա, մյուս մոտեցումը ենթադրում է համապարփակ ու միաժամանակյա իրականացում՝ «մեծ պայթյուն»: Վերջինս իրականացվում է մեծ փոփոխություններ ներառող փաթեթով, համեմատաբար կարճ ժամանակահատվածում և հնարավորություն է տալիս խուսափել ժամանակի ընթացքում ապակենտրոնացման դեմ ի հայտ եկող հնարավոր խոչընդոտներից: Այդպիսի համապարփակ մոտեցումը հնարավորություն է տալիս ապահովելու ապակենտրոնացման բոլոր անհրաժեշտ բաղադրիչներն ու դրանց միջև հավասարակշռվածությունը, որը հակառակ պարագայում հնարավոր չէր լինի ապահովել: Այսպես, այդ հավասարակշռությունը կառաջանա ինքնուրույնության, հաշվետվողական համակարգերի, ինչպես նաև արդյունավետության միջև. Այդ հավասարակշռվածությունը մաս-մաս առաջ շարժվելու պարագայում դժվար է ապահովել: Օրինակ, եթե ծախսերի ապակենտրոնացումը չի ուղեկցվում եկամուտների ապակենտրոնացմամբ, ապա ապակենտրոնացման ծրագիրը կձախողվի: Եթե քաղաքական ապակենտրոնացումը տեղի է ունենում առանց ֆիսկալ ապակենտրոնացման, քաղաքացիները շուտով կհիասթափվեն այդ բարեփոխումից, որը շոշափելի արդյունքներ չի տալիս: Մյուս կողմից, աստիճանական մոտեցման կողմնակիցները պնդում են, որ գործընթացը պետք է քայլ առ քայլ անել, նույնպես ունենալով բարեփոխումների համապատասխան օրակարգ: Այս մոտեցումը արդյունավետ կլինի, եթե առկա է քաղաքական հստակ կամք և համակարգի որոշակի կանխատեսելիություն, որի պարագայում բարեփոխումների հետքայլ չի կատարվի: Այս մոտեցումը նաև ենթադրում է, որ սրանով հնարավոր կլինի խուսափել այն անցանկալի հետևանքներից, որոնք կարող են առաջանալ ապակենտրոնացման սխալներից:⁵⁷

Աստիճանական մոտեցման տարատեսակ կարելի է համարել փորձնական ծրագրերի իրականացումը, համապատասխան դասերի քաղումը, տվյալների ու տեղեկությունների հավաքումը, որոնց շնորհիվ հնարավոր կլինի արդյունավետ որոշումներ կայացնել ապակենտրոնացման ռազմավարությունների շուրջ. ըստ էության, այն թղթակցվում է նաև ասիմետրիկ ապակենտրոնացման հետ: Օրինակ, համայնքային և ռեգիոնալ ապակենտրոնացման պիլոտային փորձնական ծրագրեր են նախաձեռնվել մի շարք

⁵⁷ Shah, Anwar, and Theresa Thompson, Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours and road closures, policy research working paper 3353, World Bank, 2004

երկրներում (օրինակ՝ «Ազատ Համայնք» նախաձեռնությունը Դանիայում⁵⁸)՝ որոշելու բարեփոխումների արդյունավետությունը, որը կարող է ճանապարհ հարթել ավելի լայն ու համապարփակ բարեփոխումների համար: **Անկախ ապակենտրոնացման եղանակներից, ապակենտրոնացման հաջողության համար կարևոր է, որպեսզի առկա լինեն դրա բոլոր բաղադրիչներն ու տարրերը, որոնք կիրառության մեջ կդրվեն ճիշտ ժամանակին ու տեղին:**

Ապակենտրոնացումը պրակտիկայում հաճախ քննարկվում է միայն այս կամ այն լիազորության փոխանցման կտրվածքով, այնինչ, ինչպես նշվեց, ապակենտրոնացումը փոխհարաբերությունների բարդ ու դինամիկ համակարգ է՝ իր բոլոր անհրաժեշտ բաղադրիչներով (քաղաքական, վարչական, ֆիսկալ), ներառելով հանրության բոլոր շերտերն ու խմբերը, քաղաքացիական հասարակությանը, կառավարությանը, մասնավոր հատվածը, անհատ քաղաքացիները և այլն: Դա է պատճառը, որ երբեմն ապակենտրոնացումը դիտարկում են ոչ թե սոսկ որպես հանրային սեկտորի բարեփոխում, այլ ավելի լայն՝ «ապակենտրոն կառավարման» համատեքստում, և կիրառվում է հենց այդ հասկացությունը:

Որպես սույն ենթաբաժնի ամփոփում, կարևոր է շեշտել այն միտքը, որ ապակենտրոնացումը չպետք է դիտարկել որպես կենտրոնացման այլընտրանք: Երկուսն էլ անհրաժեշտ են: Պետական և ենթապետական մակարդակների միջև փոխլրացումն ու փոխօգնությունը, արդյունավետ փոխհարաբերությունների համակարգը պետք է ձևավորվի ու զարգանա՝ առաջադրված նպատակների ու արդյունքների ձեռքբերման լավագույն եղանակների ու ձևերի վերլուծության ու փնտրտույքների ճանապարհով:⁵⁹

Ապակենտրոնացման շարժառիթները

Ապակենտրոնացման նպատակն առավել արդյունավետ և հաշվետու կառավարման համակարգի ստեղծումն է: Այն փոխկապված է երկրի կայուն զարգացման, աղքատության նվազեցման հետ. ենթադրվում է, որ տեղական իշխանությունները, մոտիկ լինելով քաղաքացիներին, ավելի լավ են տեղեկացված տեղի նախընտրություններին ու կարիքներին, և այդպիսով հանրային բարիքների ու ծառայությունների ավելի արդար ու նպատակային բաշխում կարող են իրականացնել: Այսինքն, հիմքում այն հիմնարար սկզբունքն է, որ որոշումների կայացումն ու դրանց իրականացումն ավելի արդյունավետ է քաղաքացիներին ամենամոտիկ եղանակով (սուբսիդիարության սկզբունքը):

Ապակենտրոն կառավարման համակարգերի ձևավորման ու դինամիկայի հարցում տարբեր երկրներ միմյանցից տարբերվում են՝ հիմք ընդունելով յուրաքանչյուրին բնորոշ պատմական, քաղաքական, սոցիալ-տնտեսական գործոնները և այլն: Որոշ երկրներում առաջնահերթություն է համարվել հանրային ծառայությունների բարելավումը, իշխանության չափից դուրս կենտրոնացվածությունը, հանրային մասնակցության խրախուսման և տեղական ժողովրդավարացման խորացման պահանջը, և այլն: Օրինակ, 1990-ական թվականներին նախկին կենտրոնացված պլանային տնտեսություններում

⁵⁸ Այս պիլոտային ծրագիրը Դանիայի կառավարության՝ հանրային ոլորտի արդիականացման ու նորարարության նախաձեռնություններից է: 9 համայնք համարվում են ազատ համայնքներ, որոնք ազատվել են կառավարության կանոնակարգերից ու փաստաթղթային պահանջներից: Փորձական եղանակով նպատակ է դրվել գտնելու ավելի խելացի, խնայողական ու նվազ բյուրոկրատական լուծումներ: Տես՝ <https://www.opengovpartnership.org/members/denmark/commitments/DK0041/>

⁵⁹ ՄԱԶԾ, «Decentralisation: A Sampling of Definitions», 1999թ.

ապակենտրոնացման ալիքն հիմնականում նպատակ ուներ կրճատել հանրային սեկտորը՝ ապահովելով մակրոնտեսական հավասարակշռություն, և քաղաքական իմաստով խթանել տեղական ժողովրդավարության ստեղծմանը: Մյուս կողմից, ավելի քիչ ուշադրություն էր դարձվում, տեղական ինքնակառավարման կարողություններին՝ ծառայությունների մատուցման արդյունավետության առումով: Ներկայումս գնալով տարածում է ստանում համայնքների (մարդկանց) զորեղացման մոտեցումը իրենց տեղական իշխանությունների հզորացման ճանապարհով, երբ տեղական իշխանությունները կարողանում են ծառայեցնել իրենց նոր լիազորություններն ու ֆինանսական ռեսուրսները ավելի արդյունավետ, արձագանքող ու հաշվետու հանրային ծառայությունների ապահովմանը: Սրանով ապակենտրոնացումը դառնում է միջոց, ոչ թե ինքնին նպատակ:

Ընդհանրական կերպով կարելի է նշել, որ ապակենտրոնացման բարեփոխումներն իրականացվում են հետևյալ հիմնական հանգամանքներից ելնելով՝

1. Հիպոթեզ, որ ապակենտրոն կառավարումը որոշակի դեպքերում ու պայմաններում ապահովում է ավելի մեծ տնտեսական արդյունավետություն և նպաստում է տնտեսական աճին.
2. Եթե կենտրոնական բյուրոկրատիան գործում է որպես հեռավոր, հիերարխիկ, շահի ձգտող կազմակերպություններ, որոնք հաշվետու չեն և անարդյունավետ են հանրային ծառայությունների մատուցման առումով, ապա ապակենտրոնացումը կարող է բարելավել հանրային ծառայությունները և կրճատել աղքատությունը, եթե տեղական իշխանություններն ավելի արձագանքող ու հաշվետու են, քան կենտրոնական իշխանությունը.
3. Ընտրված ապակենտրոն իշխանությունները տեղական մակարդակում հանդիսանում են ավելի ժողովրդավարական. այսպիսի կառավարման համակարգի ստեղծումն ինքնին հիմնավորված է ապակենտրոնացում անելու համար՝ ի լրումն ավելի հաշվետու հանրային սեկտորի ու բարելավված ծառայությունների ձգտման.
4. Ապակենտրոնացման բարեփոխումները կարող են խթանվել (կամ խոչընդոտվել) քաղաքական կամ ինստիտուցիոնալ պատճառներով: Հաճախ քաղաքական առաջնորդներն իրականացնում են ապակենտրոնացում այս կամ այն հատուկ քաղաքական օգուտների համար, այլ ոչ թե ի շահ լավ կառավարման կամ բարելավված հանրային ծառայությունների.
5. Որոշ երկրներ իրականացնում են ապակենտրոնացում՝ ի պատասխան կենտրոնախույս քաղաքական հոսանքների ու շարժումների:⁶⁰

Ապակենտրոն կառավարման հիմքում ընկած են երեք հիմնական դրդապատճառներ՝
ա) տնտեսական (ծառայությունների արդյունավետություն, հանրային ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործում, աղքատության կրճատում, տեղական կարիքների ու առանձնահատկությունների հիման վրա վարվող քաղաքականություններ: ռեգիոնալ զարգացում և այլն).

⁶⁰ «An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector», Jamie Boex and Serdar Yilmaz, The Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010, էջ 5:

բ) քաղաքական (տեղական ժողովրդավարություն, հանրային մասնակցություն, հաշվետվողականություն, թափանցիկություն, պետության կայունությունը, և այլն)։

գ) արդի միտումներ (ուրբանիզացիա, գլոբալացում և լոկալացում, ժողովրդագրական միտումներ, թվայնացում, SS և հաղորդակցային տեխնոլոգիաներ, և այլն)։

Երբեմն ապակենտրոնացման բարեփոխումներն իրականացվում են «ներքևից վերև», սակայն շատ հաճախ այն «վերևից ներքև» մոտեցմամբ է կատարվում։ Այդ պարագայում ոչ միշտ է, որ ապակենտրոնացումը դրան բնորոշ քաղաքական կամ տնտեսական արդյունք է հետապնդում. երբեմն կարող է տեղի ունենալ ժողովրդականություն չվայելող ինչ-որ քայլերի, բեռի կամ սոցիալական պարտականությունների փոխանցում տեղական ինքնակառավարման մակարդակին՝ առանց ֆինանսական ռեսուրսների ապահովման («ճգնաժամի ապակենտրոնացում»)։ Սա բերում է ապակենտրոն կառավարման անկատար համակարգի ստեղծմանը։

Ապակենտրոնացումը մեծապես և առաջին հերթին քաղաքական նախաձեռնություն է։ Որպես այդպիսին, այն պետք է համահունչ լինի երկրի ընդհանուր քաղաքական բարեփոխումների օրակարգի, իրավական, առանձին բարեփոխումների (օրինակ՝ վարչատարածքային բարեփոխումներ) և ավելի լայն օրակարգի բարեփոխումների հետ՝ ժողովրդավարության խորացում, քաղաքական կայունություն և այլն։

Ապակենտրոնացման առավելություններն ու ռիսկերը

Ապակենտրոնացման հնարավոր ռիսկերի վերհանումը ոչ թե ապակենտրոնացումից խուսափելու հիմնավորման նպատակ է հետապնդում, այլ ընդհակառակը՝ դրանք հաշվի առնելով արդյունավետ ապակենտրոնացման ծրագրերի մշակելու նպատակով։

Տարբեր հեղինակների կողմից⁶¹ ապակենտրոնացման դրական ու բացասական արդյունքների մի շարք փաստարկներ են բերվում (օրինակի համար, տես՝ Աղյուսակ 1-ը)։

Գրականության մեջ տարբեր հեղինակների կողմից ապակենտրոնացման դրական ու բացասական արդյունքների մի շարք փաստարկներ են բերվում, ինչպես օրինակ ներկայացվում է ստորև, Աղյուսակ 1-ում։⁶² *Որպես հստակեցում. սույն տեղեկանքում ապակենտրոնացման հնարավոր ռիսկերը նշվում են ոչ թե ապակենտրոնացումից խուսափելու համար, այլ ընդհակառակը՝ դրանք հաշվի առնելով արդյունավետ ապակենտրոնացման ծրագրերի մշակմանը նպաստելու նպատակով։*

Աղյուսակ 1. Ապակենտրոնացման դրական ու բացասական արդյունքները՝ ըստ տարբեր հեղինակների.⁶³

Դրական արդյունքների փաստարկներ	Բացասական արդյունքների փաստարկներ
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ապակենտրոնացումը մակրոտնտեսական կարգավորման բարելավման ներուժ ունի (Shah, 1997). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Իր էությամբ ապակենտրոնացումն ապակայունացնող է (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996)

⁶¹ Տես՝ օրինակ, «Stacey White, Government Decentralization in the 21st Century: A Literature Review, 2011»։

⁶² Տես, օրինակ, այդ գրականության ամփոփումը՝ « Stacey White, Government Decentralization in the 21st Century: A Literature Review, 2011»։

⁶³ Աղբյուրը՝ «Sharma, Chanchal Kumar, Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes. Indian Journal of Political Science No. (1).Vol. (LXVII) (2006)», էջ 56։

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ապակենտրոնացումը բերում է լավ կառավարման ձևավորմանը (Hayek 1939, Tiebout 1956, Rubinfeld 1987 and Mc Kinnon and Nechyba 1997). ▪ Ապակենտրոնացումը սահմանափակում է հանրային ոլորտի չափը (Marlow,1988; Grossman,1989; Ehdaie, 1994). ▪ Ապակենտրոնացումն ազդում է կոռուպցիայի վրա (Fisman and Gatti 2002 and de Mello and Barenstein 2001). ▪ Տեղական հինքակառավարման մարմինները, տեղի ընտրազանգվածի ճնշման ներքո, արդյունավետ կերպով են կառավարում ռեսուրսները և տրամադրում հանրային ծառայությունները (Putnam, 1993). ▪ Հանրային վերահսկողության շնորհիվ ընտրված պաշտոնյաները ստիպված են նշանակել կոմպետենտ աշխատակազմ (Fiszbein, 1997). ▪ Ֆիսկալ ապակենտրոնացումն ավելացնում է քաղաքական հինքնուրույնությունը, որն էլ իր հերթին խրախուսում է մասնակցությունը տեղական մակարդակում (Inter-American Development Bank, 1997). ▪ Ապակենտրոն համակարգերն արձագանքող են քաղաքացիների նախընտրություններին (Huther and Shah, 1998). ▪ Ապակենտրոնացումն ամրացնում է հաշվետվողականության համակարգերը, քանզի այն մոտեցնում է ընտրողներին ու ընտրված իշխանությանը (Seabright 1995 and Bardhan and Mukherjee, 1998): 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ապակենտրոնացման ժամանակ կողմնակի արդյունքների, հանրային ռեսուրսների օգտագործման և մեղմ բյուջետային սահմանափակումների հետ կապված խնդիրների պատճառով նվազում է ծախսարդյունավետությունը (Inman and Rubinfeld 1997, Sanguinetti 1994, Rodden 2000, Stein 1998, Wildasin 1997 and Willis, Garman and Haggard 1998). ▪ Ապակենտրոնացումը նվազեցնում է աճի տեմպերը (Davoodi and Zou, 1998; Xie, Zou and Davoodi, 1999) ▪ Տեղական իշխանություններն ավելի կոռումպացված են, և ապակենտրոնացումը բերում է ավելի մեծ «պետության զավթման» (Goldsmith, 1999, Bardhan and Mookherjee, 2000). ▪ Հանրային ոլորտի չափերի ու ապակենտրոնացման միջև որևէ էական կապ չկա: Հետևաբար, այն փաստարկը, որ ապակենտրոնացումը նվազեցնում է հանրային ոլորտի չափերը, ճիշտ չէ (Oates, 1985; Nelson, 1986):
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Մեկ այլ աշխատությունում, ապակենտրոնացման առավելություններն ու ռիսկերն ամփոփվել են են հետևյալ կերպ⁶⁴

- **Վարչական արդյունավետություն.** (յուրաքանչյուր մակարդակ իրականացնում է այն գործառույթը կամ ծառայությունը, որն ավելի արդյունավետ է կատարել հենց այդ մակարդակում):

⁶⁴ Տես՝ Միավորված Քաղաքներ և Տեղական Իշխանություններ, «Concept Paper: Decentralisation processes at a crossroads: State of affairs and perspectives», էջեր 3-5:

- **Վերահսկողություն, հավասարակշռվածություն և թափանցիկություն.** Տարբեր հանրային իշխանությունների առկայությունը խթանում է կայունությունը, երբ ավելի շատ կողմեր են դառնում որոշումների կայացման մասնակից: Իշխանությունների միջև փոխհարաբերությունները նաև խթանում է կշիռների ու հակակշիռների ստեղծումը՝ մեծացնելով թափանցիկությունը:
- **Մասնակցություն և ժողովրդավարություն.** նոր քաղաքական միջավայրերի ստեղծումը խթանում է նոր խմբերի մասնակցությունը քաղաքական կյանքին, որը խորացնում է ժողովրդավարությունը և ամրապնդում պետության լեգիտիմությունը:
- **Իշխանության բաշխում և կայունություն.**
- **Տնտեսական զարգացում.** հավասարակշռված տնտեսական զարգացման հնարավորությունները մեծանում են՝ ինքնուրույնության աճին զուգահեռ, իրականացնելով իրենց տարածքային զարգացման ռազմավարությունները:
- **Նախընտրության համապատասխանեցում.** տեղական իշխանություններն ավելի շատ են տեղեկացված իրենց քաղաքացիների կարիքների մասին: Հետևաբար, նրանք կարող են հատկորոշել դրանք և սահմանել դրանց իրականացման առաջնահերթությունները: Ըստ էության, կառավարման ապակենտրոնացվածությունը երկրում կարող է նկարագրվել երկու տարբեր գործոններով՝ մասշտաբի էֆեկտ (որը մղում է չափերի մեծացման) և բնակչություն ու նրա կարիքներ (որը տանում է դեպի տեղային համակարգերի ու ապակենտրոնացման):
- **Մրցակցություն և դինամիզմ.** մրցակցությունը կառավարման տարբեր մակարդակների միջև կրճատում է բացասական հնարավոր ազդեցությունները բնակչության համար: Միաժամանակ, ավ կառավարվող միավորներն ավելի դինամիկ են և գրավիչ:
- **Սոցիալական համերաշխություն:**
- **Նորարարությունների տարածք.** փոքր համայնքներում տեղի են ունենում քաղաքական նորարարություններ ու փորձարկումներ, որոնք կարող են հետագայում (հաջողության պարագայում) տարածվել ավելի մեծ համակարգերում:
- **Խաղաղության խթանում.** ապակենտրոնացումը մեխանիզմ է էթնիկ, քաղաքական կամ մշակութային կոնֆլիկտների հաղթահարման՝ քաղաքական մասնակցության, իրավունքների պաշտպանության և ռեսուրսների բաշխման միջոցով:

Մյուս կողմից, անցանկալի հետևանքներից խուսափելու համար պետք է պատշաճ ուշադրություն դարձնել հնարավոր ռիսկերի վրա, ինչպիսիք են՝

- **Կառավարման համակարգի դանդաղեցում.** կառավարման մակարդակների ավելացումն անկառավարելի եղանակով կարող է բերել վարչական գործընթացների դանդաղեցման՝ բերելով ապակենտրոնացման ծախսերի աճի:
- **Տնտեսական անարդյունավետություն.** եթե կառավարման տարբեր մակարդակների միջև չլինի պատշաճ համակարգում, ապա ուղղահայաց պայքար կարող է սկսվել ռեսուրսների համար:
- **Համակարգման բացակայություն.** հանրային բարիքների ստեղծման գործում համակարգման բացակայության պատճառով կառավարման օղակները կարող են

փորձել օգտվել որևէ հանրային բարիքից, առանց դրա ստեղծման գործում ներդրում ունենալու.⁶⁵

- **Տեղական ավտոկրատիա և կոռուպցիա.** Իշխանության բաժանումը կարող է բերել տեղական ավտորիտար ու կոռումպացված էլիտաների ստեղծման, որոնք մենաշնորհացնում են տեղական քաղաքական դաշտը:
- **Լարվածության աճ.** կենտրոնախույս ուժեր, պետության կառուցվածք և այլն:
- **Տարածքային անհավասարությունների մեծացում:**

Վերոնշյալ տեղեկությունների հիման վրա կարելի է կատարել մի քանի եզրահանգումներ՝

1. Չկա ապակենտրոնացման համընդհանուր բանաձև, որը բոլոր դեպքերում ապահովում է հաջողությունը: Յուրաքանչյուր երկիր ունի իր առանձնահատկությունները, և ակնկալվող արդյունքներն ու հնարավոր ռիսկերը պետք է սահմանվեն ու գնահատվեն կոնկրետ երկրի համատեքստում՝ ելնելով նրա պատմական, կառավարման, տնտեսական, սոցիալական, քաղաքական, մշակութային և այլ առանձնահատկություններից:
2. Ապակենտրոնացման դրական ու բացասական փաստարկների, առավելությունների ու ռիսկերի դիտարկումը կարող է հակասական եզրահանգումների բերել. մի շարք դեպքերում միևնույն երևույթը նշվում է հնարավոր և՛ որպես դրական, և՛ որպես բացասական ազդեցություն: Սա նշանակում է, որ ապակենտրոնացման բարեփոխումների նշված արդյունքների ու հետևանքների (թե՛ դրական, թե՛ բացասական) ի հայտ գալը մեծապես պայմանավորված է այն հանգամանքից, թե որքանով են պատշաճ կերպով նախագծվել (քաղաքական, ֆիսկալ ու վարչական բաղադրիչների առկայությունն ու ներդաշնակությունը) և իրականացվել այդ բարեփոխումները, այսինքն՝ վերոնշյալ հետևանքները ֆունկցիա են բարեփոխման ճիշտ նախագծումից և իրականացումից ու ինստիտուցիոնալ ճիշտ կառուցակարգերի ստեղծումից:

Նույնիսկ ապակենտրոնացման ընդդիմախոսների կողմից ընդունվում է, որ երևույթը մեծ պոտենցիալ ունի, սակայն այն «որպես դեղամիջոց, պետք է ճիշտ ցուցումով նշանակվի ու համապատասխան չափաբաժիններով: Հակառակ պարագայում, այն կարող է վնաս տալ՝ բուժելու փոխարեն»:⁶⁶ Մեկ այլ հեղինակի կողմից էլ այն գաղափարն է առաջ քաշվում, որ ապակենտրոնացման գործընթաց նախաձեռնելուց առաջ, որպես այլընտրանք, պետք է վերլուծել և տեսնել, թե արդյո՞ք հետապնդվող նպատակին հնարավոր չէ հասնել **գործող քաղաքականությունների բարելավման ճանապարհով**, քանզի ապակենտրոնացման պահանջը շատ հաճախ մեծանում է գործող համակարգերի ծախողման կամ անարդյունավետության պատճառով: Այդ իմաստով ապակենտրոնացման պահանջն ինքնին կարող է ձգան հանդիսանալ եղած համակարգերի ու կառուցակարգերի բարեփոխումների համար, և եթե կառավարությունը կարողանում է այդ առաքելությունը

⁶⁵ Երևույթ, որը տնտեսագիտության մեջ հայտնի է «անտոմս ուղևորի խնդիր» (“Free-rider problem”) հասկացությամբ):

⁶⁶ Տես՝ Remy Prud'homme, The dangers of Decentralisation, The WB Research Observer, vol. 10, no. 2, 1995թ., էջ 201:

կատարել, ապա ապակենտրոնացման պահանջը կարող է նվազել:⁶⁷ Այս դիտարկումը կարող է վերաբերելի լինել նաև Հայաստանին:

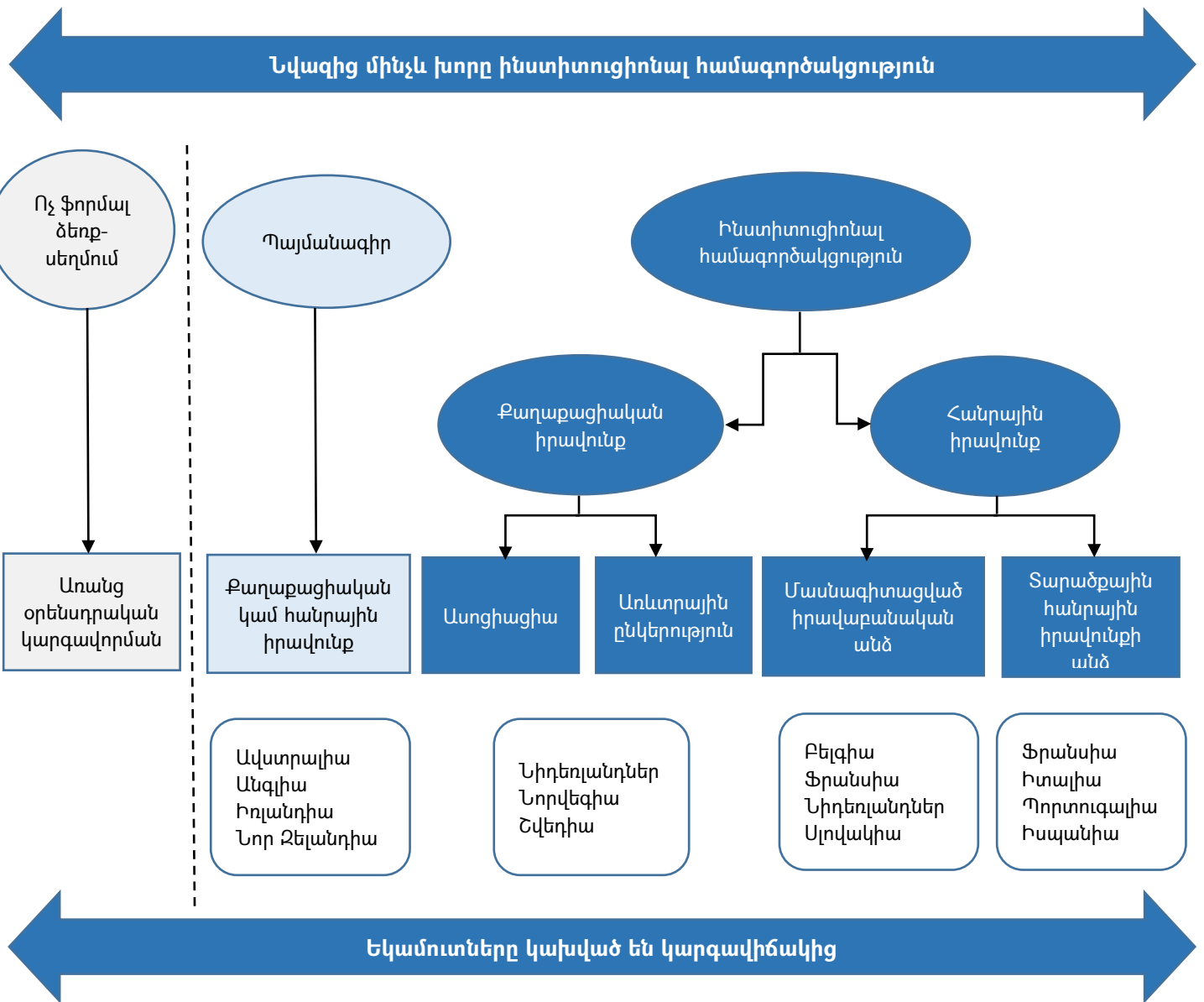
Ապակենտրոնացման օգուտների առավելությունների ու հնարավոր ռիսկերի մասին կարծիքները բազմաթիվ են, որոնց հարկ է ուշադրություն դարձնել՝ Հայաստանում ապակենտրոնացման քաղաքականության մշակման, դրա նպատակների սահմանման, համապատասխան ռազմավարությունների ընտրության և դրանց իրականացման ժամանակ:⁶⁸ Միջազգայնորեն առկա են նաև բազմաթիվ քաղված դասեր ու համապատասխան ուղեցույցներ, առաջարկություններ, և այլն:⁶⁹

⁶⁷ Տես՝ Vito Tanzi, Pitfalls on the Road To Fiscal Decentralisation, 2001թ., հոդված, էջ 3:

⁶⁸ Որպես ամփոփ աղբյուր, օրինակ, առաջարկվում է դիտարկել ՏՀԶԿ-ի “Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers” 2019թ. հաշվետվությունը, որի Գլուխ 4-ը հենց նվիրված է այդ խնդրին:

⁶⁹ Տես, օրինակ, ՏՀԶԿ-ի կողմից մշակված 10 ուղեցույցները (տես՝ Հավելված 4), որոնք կարող են օգտակար լինել նաև Հայաստանի պարագայում:

Հավելված 2. Միջհամայնքային համագործակցության խորությունը



Աղբյուր՝ “Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers”, ՏՀԶԿ 2019թ.:

Հավելված 3. Տեղական ինքնակառավարման համակարգի տեսակները

Համայնքի հատկանիշը	«Մենեջերային» տեսակ	Կառավարման («governmental») տեսակ
Իրավական կարգավիճակ	Ստեղծվում է պառլամենտի կողմից	Երաշխավորված է սահմանադրությամբ
Բնակչության միջին թիվը	Խոշոր	Փոքր
Լիազորությունները	Սահմանված են օրենքով	Ընդհանուր իրավասություն
Կառավարման մակարդակների միջև ֆինակալ փոխանցումների համակարգը	Որոշվում է կենտրոնական կառավարության կողմից և կոնկրետ նպատակներով	Եկամուտներից մասհանումներ և հայեցողության առկայություն
Ֆինանսական հսկողության և հաշվեքննության գործառույթը	Խիստ կանոնակարգում և արդյունավետության («value for money») հաշվեքննություններ	Թույլ կանոնակարգում և իրավական համապատասխանության հաշվեքննություններ
Ծառայությունների մատուցման պետական չափորոշիչների պետական մոնիտորինգ	Խիստ	Թույլ
Մեկ ընտրված խորհրդի/ավագանու անդամի հաշվով քաղաքացիների թիվը	Մեծ	Փոքր
Ընտրական համակարգը	Մեծամասնական	Համամասնական
Ընտրողների մասնակցությունը	Ցածր	Բարձր
Քաղաքացիների մասնակցություն	Սահմանափակ, նեղ	Լայնորեն, խթանվող

Աղբյուր՝ «Andrew Nickson, Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective, 2012թ.», էջ 6:

Հավելված 4. Ապակենտրոնացման բարեփոխումներ. ՏՀԶԿ-ի 10 ուղեցույցները

ՏՀԶԿ-ի կողմից մշակվել են ապակենտրոնացման 10 ուղեցույցներ, որոնք միտված են օժանդակելու արդյունավետ ապակենտրոնացման բարեփոխումներին: Յուրաքանչյուր ուղեցույց նախ ներկայացնում է բացատրագիր՝ խնդրո առարկա հարցի վերաբերյալ, դրա հիմնավորումներն ու միջազգային հիմնական միտումները: Այնուհետև ներկայացվում են լավագույն փորձի օրինակներ ու ռիսկերը՝ ըստ տարբեր պետական կարգ ունեցող երկրների: Վերջում ներկայացվում են համապատասխան առաջարկություններ, ինչպես նաև հարցերի մի ցանկ, որոնք առնչվում են քննարկվող թեմային:⁷⁰

Այդ ուղեցույցներն են՝

Ուղեցույց 1. Հստակեցնել կառավարման տարբեր մակարդակներին վերագրված պարտականությունները, լիազորությունները

Ուղեցույց 2. Ապահովել բոլոր լիազորությունների իրականացման ռեսուրսային ապահովվածությունը

Ուղեցույց 3. Ուժեղացնել ենթապետական ֆինակալ ինքնուրույնությունը՝ հաշվետվողականության մեծացման նպատակով

Ուղեցույց 4. Աջակցել ենթապետական մակարդակում կարողությունների զարգացմանը

Ուղեցույց 5. Կառավարման մակարդակների միջև կառուցել պատշաճ համակարգման մեխանիզմներ

Ուղեցույց 6. Խթանել բազմակողմ համագործակցությունը

Ուղեցույց 7. Ընդլայնել նորարար ու փորձարարական կառավարումը, խթանել քաղաքացիների մասնակցությունը

Ուղեցույց 8. Հնարավորություններ ստեղծել և ձեռնարկել ասիմետրիկ ապակենտրոնացման քայլեր

Ուղեցույց 9. Շարունակաբար բարելավել թափանցիկությունը, տվյալների հավաքումը և ամրապնդել կատարողականի մոնիտորինգը

Ուղեցույց 10. Ուժեղացնել ռեգիոնալ զարգացման պետական քաղաքականությունը և համահարթեցման համակարգերը

⁷⁰ Տես՝ ՏՀԶԿ «Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers», 2019թ., գլուխ 5:

Հավելված 5. Կրթության ապակենտրոնացման ռազմավարությունները

Ընդհանուր առմամբ, կրթության կառավարման որոշումների ապակենտրոնացման հարցերը քննարկելիս (մասնավորապես, որոշումը, թե ով պետք է կառավարի կրթությունը) տեսական-գաղափարական մակարդակում երեք մոտեցում է առանձնացվում⁷¹

1. Քաղաքական լեգիտիմության վրա հիմնված կրթություն.
2. Մասնագիտական հենքով կառուցված կրթություն.
3. Շուկայական հենքով հիմունքներով կազմակերպվող համակարգ:

Այս մոտեցումներից յուրաքանչյուրը ենթադրում է իր ուրույն ռազմավարություններն ու միջոցառումները: Դրանցից յուրաքանչյուրը, առանձին վերցրած, ունի իր փաստարկներն ու սահմանափակումները, որով և բացատրվում է պրակտիկայում (ներառյալ՝ հայաստանյան) «խառը» մոդելների դրսևորման հանգամանքը:

Քաղաքական լեգիտիմության վրա հիմնված կրթության կառավարում.

Այս մոտեցման հիմքում այն պնդումն է, որ կրթության կառավարմամբ պետք է օժտված լինեն ընտրովի մարմինները, որոնց միջոցով արտահայտվում են բնակչության նախընտրությունները: Իշխանությունը տրված է մարմնին, պաշտոնին, և այն կախված չէ այն զբաղեցնողի անձնական հատկանիշներից, մասնագիտական որակավորումից: Այս մոտեցումը համահունչ է ժողովրդավարության խորացման բարեփոխումներին, երբ համայնքային ներկայացուցիչները բավականին իրավասություններ ունեն կրթության բնագավառում որոշումների կայացման առումով, ներառյալ կրթակարգին առնչվող, ուսուցիչների ընդունման ու ազատման հարցերում, և այլն (ԱՄՆ, Ավստրալիա և այլն): Համայնքային կառավարման ավելի նեղ մոտեցում որդեգրած երկրներում համայնքի կողմից որոշումների կայացման հարցում կարող են լինել տարբեր դրսևորումներ, օրինակ, Մեծ Բրիտանիայում կրթակարգի որոշման հարցում կենտրոնական դեր է կատարում մասնագիտական հանրությունը:

Այս մոտեցման պարագայում դպրոցահենք կառավարման արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորված է դպրոցի ղեկավարության՝ համայնքի ներգրավման, նրա տարբեր խմբերի ու ներկայացուցիչների հետ ներդաշնակ աշխատելու կարողություններով: Դպրոցի տնօրինության դերը փոխվում է՝ **դպրոցի ղեկավարից վերափոխվելով համայնքային զարգացման ղեկավարի:**

Շատ դեպքերում, այսպիսի բարեփոխումները սկսվում են դպրոցական շենքերի կառավարման իրավասությունների փոխանցմամբ: Հաջորդիվ՝ դիտարկվում են բյուջեի, ուսուցիչների ընդունման-ազատման և ի վերջո, կրթակարգի հետ կապված լիազորությունները: Վերջինիս հետ կապված երկրների մեծամասնությունը պահպանում է դրա բովանդակության կառավարման (կրթության նպատակները, արդյունքները և այլն) կենտրոնական իրավասություն, քանի որ համարվում է, որ կրթությունը ազգային մակարդակով նպաստում է ազգային նույնականացմանը, միասնականությանն ու երկրի զարգացմանը:

⁷¹ Սույն հավելվածը պատրաստվել է հիմնականում ըստ «N. McGinn and T. Welsh, Decentralization of education: why, when, what and how?, UNESCO, IIEP 1999» զեկույցի դրույթների:

Այս մոտեցման հիմնական ընդդիմադիրները պնդում են կրթակարգի ու դասավանդման վրա քաղաքական ու համայնքի այլ ներկայացուցիչների (օրինակ՝ ծնողների) կողմից ոչ մասնագիտական, ազդեցություն բացասական հետևանքների մասին, նույնը՝ ուսուցիչների ընդունման-ազատման որոշումներում, և այլն: Այստեղ հիմնական հարցն այն չէ, թե որ համակարգն է ավելի ժողովրդավար, այլ այն, թե իշխանության ու լիազորության աղբյուրը, դրա լեգիտիմության հիմքը մասնագիտական ու փորձագիտական կարողությունն է, թե քաղաքական իրավունքը: Շատ ժողովրդավար երկրներում դպրոցների կառավարումը վերապահված է կրթական պրոֆեսիոնալ հանրությանը, մյուսներում՝ համայնքային մարմիններին:

Քաղաքական լեգիտիմության հիմքով կրթության ապակենտրոնացման բարեփոխումները կարող են նախաձեռնվել նաև այն պարագայում, երբ մասնագիտական հենքով կառավարումը այլևս չի կարողանում արդյունավետորեն հասցեագրել առկա խնդիրներն ու մարտահրավերները, կամ էլ երբ նվազել է դրա նկատմամբ հանրային վստահությունը:

Մասնագիտական հենք.

Կրթության կառավարման այս մոտեցումը համընդհանուր բնույթ է կրում, երբ կառավարման հարցերը թողնված են պրոֆեսիոնալներին, որոնք քաղաքական ազդեցության տակ չեն գտնվում: Համարվում է, որ դրանով կարող են զբաղվել հատուկ մասնագիտական ու փորձագիտական հատկանիշներով օժտվածները, և դա պահանջում է համապատասխան կարողություններ և ապտրաստվածություն: Մոտեցումն այնքան է տարածված, որ գրեթե համարվում է իրերի նորմալ վիճակ: Նույնիսկ հանրային մասնակցությունը և տարբեր խորհրդակցությունները կատարվում են մասնագիտական կառավարման տեսանկյունից, արդեն իսկ որոշված ուղղություններով ու ձևաչափերով՝ ըստ էության փորձելով լեգիտիմացնել այդպիսի կառավարումը: Որոշումների կայացման հիմքում գիտականորեն հիմնավորված, վերլուծություններով և ուսումնասիրություններով ամրապնդված գիտական տեղեկությունն է, մասնագիտական հենքը:

Ապակենտրոնացումը տվյալ պարագայում սկսվում է կենտրոնի մասնագիտական օղակից տարածքային մասնագիտական օղակին լիազորությունների փոխանցմամբ (տարածքային տեղաբաշխում, ապահամակենտրոնացում): Մյուս մակարդակում այդ լիազորությունները փոխանցվում են ամենաստորին օղակին՝ դպրոցին, հիմք դնելով դպրոցահենք կառավարմանը: Իհարկե, տարբեր շահագրգիռ կողմեր (օրինակ, տնօրեն, ուսուցիչներ, համայնքներ) կարող են ստանալ տարբեր դերակատարումներ, իշխանության նոր դրսևորումներ՝ այդպիսով պայմանավորելով նրանցից յուրաքանչյուրի վերաբերմունքը այդ բարեփոխումներին: Համայնքային մասնակցության այս կամ այն ձևերի ներդրման պարագայում ևս կարևորագույն որոշումները կայացվում են մասնագետների կողմից, հատկապես տնօրենների կողմից: Վերջիններս էլ հանդիսանում են դպրոցահենք կառավարման կարևորագույն պատասխանատու և հաշվետու օղակը:

Մասնագիտական հենքով կրթության կառավարումը համարում է, որ գոյություն ունեն գիտականորեն հիմնավորված «լավագույն գործելակերպեր, կամ փորձ», որոնց էլ պետք է հետևեն բոլոր օղակների պատասխանատու մասնագետները:

Շուկայական հենք.

Շուկայական մեխանիզմներով առաջնորդվող կրթության համակարգում հաշվի են առնվում ոչ միայն ծառայության «արտադրությունը», այլ նաև «սպառումը»: Այս մոտեցումը քննադատում է և մասնագիտական, և քաղաքական հենքերով կառուցվող կրթական համակարգերը, այն հաշվով, որ առաջինները մենաշնորհային առաջարկ են ստեղծում (պլանային տնտեսությանը բնորոշ, երբ մարդիկ ստիպված են օգտվել այն բարիքից, որը ոմանց կողմից համարվում է ճիշտ), իսկ մյուսը, քաղաքականը, համարելով անարդյունավետ և կոռումպացված: Հետևաբար, շուկայական սկզբունքներով առաջնորդվող համակարգում հնարավոր կլինի տեղեկություններ ստանալ, թե ինչ են ցանկանում սպառողները: Սպառողների կարիքների ու բավարարվածության հիմքի վրա (այլ ոչ թե մասնագետների) դպրոցների ֆինանսավորումը կխթանի մրցակցությունը, կխթանի նորամուծությունները, կբարելավի կրթության որակը և կբացառի վատ աշխատող դպրոցների առկայությունը: Հաճախորդը պարտադիր չէ, որ մասնագետ լինի ծառայության «արտադրության» մասով, որպեսզի կարողանա դատողություններ անել ծառայության որակի ու իր կարիքների բավարարվածության մասին:

Սույն մոտեցումը ենթադրում է երեք բաղադրիչների առկայություն՝

1. Տարբեր որակի ու բովանդակության կրթական ծառայությունների առկայություն.
2. Սպառողների տեղեկացվածությունը առկա տարբերակների մասին.
3. Սպառողների՝ տարբերակներն ընտրելու կարողությունը:

Ընտրություն կատարելու արտահայտման ձևերից է դպրոցների ընտրության հնարավորությունը ծնողների կողմից: Այդպիսի ընտրության տեսակ է նաև հատուկ սերտիֆիկատների տրամադրումը ծնողներին (պետական դպրոցում 1 տարվա կտրվածքով ծախսերի չափով), որոնք կարող են օգտագործվել ցանկացած դպրոց ընտրելու ժամանակ:

Հանրային միջոցներով այլընտրանքային դպրոցների ֆինանսավորումը ևս տարածված երևույթ է՝ պայմանագրային հիմունքներով պետական, մասնավոր կամ այլ կառույցների միջոցով կրթական ծառայություններ մատուցելու նպատակով: Պայմանագրային դպրոցների տարբերությունը ընդհանուր պետական դպրոցներից այն է, որ պայմանագրային դպրոցները պարտավոր չեն հետևել կենտրոնական ու տեղական իշխանությունների մի շարք կանոնակարգումների (ներառյալ՝ անձնակազմի ներգրավումը և կրթակարգը), բայց պետք է ապահովեն աշակերտների առաջադիմության կոնկրետ կրթական չափանիշներ:

Հաճախորդների ընտրության հնարավորությունների մյուս ուղղությունը մասնավոր կրթական ծառայություններն են՝

1. Պետության կողմից ֆինանսավորվող, մասնավոր սեփականությամբ և կառավարմամբ դպրոցներ, որոնք հետևում են պետական կանոնակարգերին ու վարձ չեն գանձում.
2. Պետության կողմից ֆինանսավորվող, մասնավոր սեփականությամբ և կառավարմամբ դպրոցներ, որոնք համեմատաբար ինքնուրույն են և վարձ են գանձում ծառայությունների դիմաց.
3. Մասնավոր ֆինանսավորմամբ դպրոցներ, որոնք ինքնուրույն են:

Առավել տարածված է մասնավոր դպրոցների առաջին տարատեսակը, և շատ ավելի քիչ՝ մյուս երկուսը:

Այսպիսով, շուկայական մեխանիզմով համակարգերի հիմքում ընտրության հնարավորությունն է, որը դրսևորվում է թե հանրային, թե մասնավոր կրթական հատվածում:

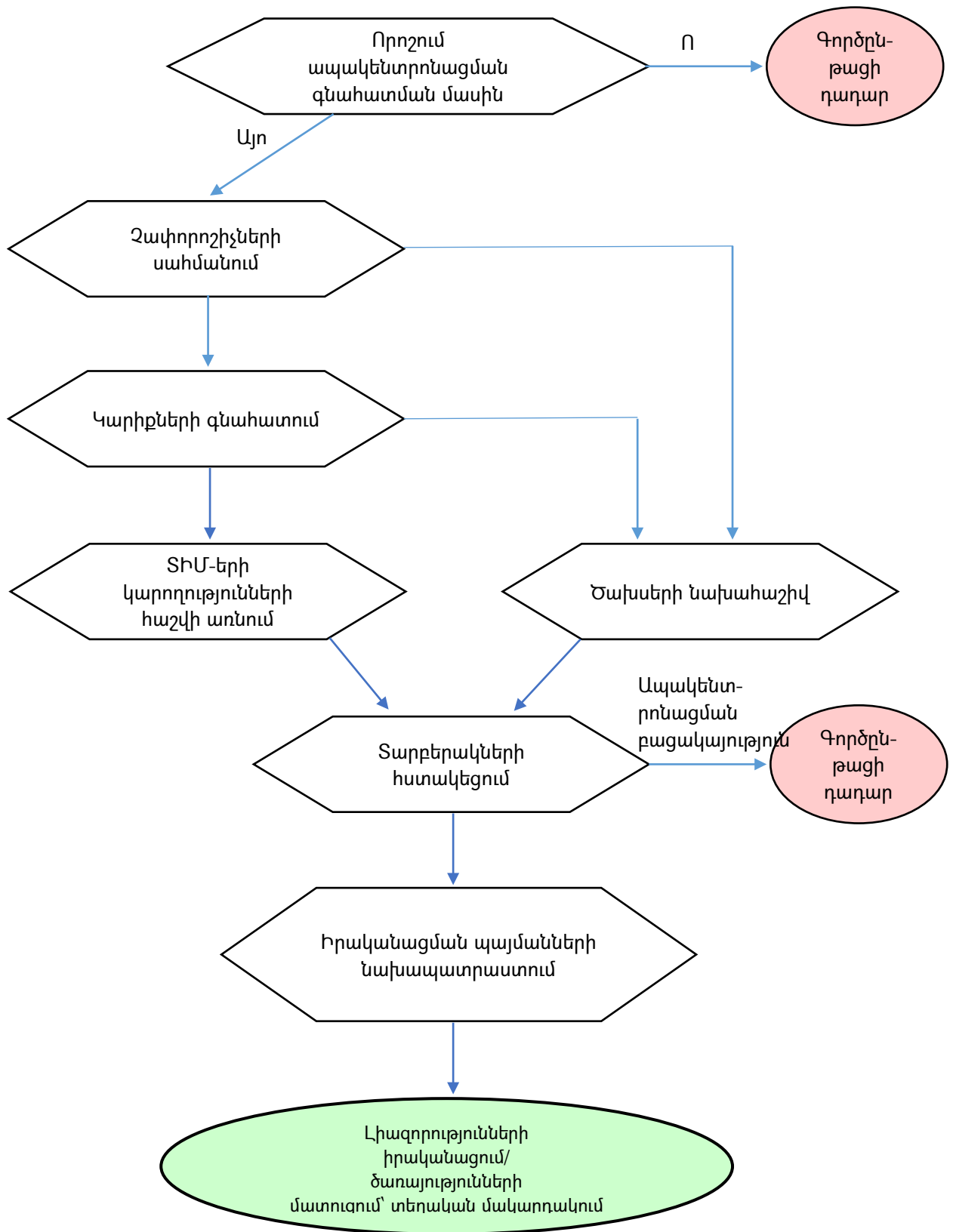
Որպես ամփոփում, քաղաքական լեգիտիմության հենքով կրթության ապակենտրոնացումը կարող է ավելի ընդունելի լինել, քանի որ այն ավելի ներառական բնույթ ունի, քան մասնագիտական ու շուկայական հենքով ապակենտրոնացումը, որոնցում կառավարումը վերապահվում է սահմանափակ շրջանակների: Եթե նպատակը համայնքային ավելի խորը մասնակցության ապահովումն է կրթական համակարգում որոշումների կայացման գործընթացներում, ապա **քաղաքական ապակենտրոնացումն առավել ընդունելի ռազմավարություն կարող է համարվել:**

Մասնագիտական հենքով ապակենտրոնացման ռազմավարությունը կարող է հիմնավորված լինել, եթե նպատակ է դրվում մեղմել առկա կրթական տարբերությունները և խթանել բոլոր դպրոցների ընդհանուր արդյունավետությունը՝ միասնականացման, ստանդարտ գործելակերպերի ներդրման շնորհիվ:

Շուկայական հենքով կրթության ապակենտրոնացումն ընդունելի ռազմավարություն կլինի, եթե նպատակը գերազանցության կենտրոնների զարգացումն է:

Ռազմավարության այս տարբերակների ընտրությունը, դրանց տարբեր տարրերի համակցումը և իրականացումն ավելի շատ կախված է կոնկրետ երկրի իրավիճակից, համատեքստից ու առաջադրվող նպատակներից, և ավելի քիչ՝ այլ երկրների հետ համեմատության արդյունքներից:

Հավելված 6. Ապակենտրոնացման գործընթացի քարտեզը



Աղբյուր՝ ԳՄՀԸ «ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ. նկատառումներ և մեթոդաբանություն», 2019թ., էջ 44:

Հավելված 7. Հանրակրթական դպրոցների շենքերի շահագործման և պահպանման ապակենտրոնացման գործընթացը⁷²

Գործընթացի տարր	Պատասխանատու	Մեկնաբանություններ, առաջարկություններ
Գնահատման վերաբերյալ որոշում	Ղեկավար հանձնաժողով	<ul style="list-style-type: none"> «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 46-րդ հոդված 1-ին մասի կետ 2-ում հստակ ամրագրված են համայնքային ենթակայության դպրոցների շահագործման և պահպանման աշխատանքները: Լիազորության իրականացման ներկա կարգավիճակի SWOT վերլուծությունը պետք է ներառի նաև նորոգման և պահպանման կարիքների վերաբերյալ գործող տեղեկատվական և հաղորդակցության ընթացակարգերը:
Չափորոշիչների սահմանում	Մասնագիտական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> Չափորոշիչները վերաբերում են հուսալիորեն աշխատող դպրոցական շինության պահանջներին (կրթություն, սանիտարահիգիենիկ պայմաններ, խաղահրապարակ և այլն): Չափորոշիչները վերաբերում են նաև կայունության չափանիշներին, ինչպիսիք են՝ էներգաարդյունավետությունը, խմելու ջրի խելամիտ օգտագործումը, աղբահանությունը և այլն: Չափորոշիչները վերաբերում են նաև նորոգման և պահպանման կարիքներին, ինչպիսիք են՝ հայտնաբերման և տեղեկատվական համակարգը, վնասման մասին տեղեկության ստացման և վերանորոգման ժամկետները, հիմնական պահեստամասերի պահպանումը և այլն: Չափորոշիչները վերաբերում են նաև սոցիալական աշխատողների/հոգեբանների համար աշխատավայրի նախապատրաստմանն ու սպասարկմանը, եթե նրանք դպրոցի անձնակազմ են համարվում:
Կարիքների գնահատում	Մասնագիտական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> Կարիքների գնահատման ժամանակ պետք է հաշվի առնել միավորված համայնքների բնակավայրերի ժողովրդագրական զարգացումները: Կարիքների գնահատման ժամանակ պետք է հաշվի առնել նաև դպրոցական շինությունների տեղադրության փոփոխության հնարավորությունը համայնքի շրջանակներում՝ ժողովրդագրական փոփոխությունների և խոշորացման նկատառումներով: Կարիքների գնահատման ժամանակ պետք է հաշվի առնել նաև դպրոցական շինությունների ներկա պայմանները՝ ըստ ՀՀ կրթության եւ

⁷² Նույնությամբ՝ ըստ ԳՄՀԸ «ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ. նկատառումներ և մեթոդաբանություն» զեկույցի, 2019թ., էջ 66:

Գործընթացի տարր	Պատասխանատու	Մեկնաբանություններ, առաջարկություններ
		գիտության նախարարության/Պետական գույքի կառավարման կոմիտեի տվյալների և դրանց վերանորոգման փաստացի կարիքների:
ՏԻՄ-երի կարողությունների հաշվի առնում	Մասնագիտական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> • Տեխնիկական կարողությունները ներառում են շինությունների պահպանումն ու նորոգումը, ներքին կահավորում, դպրոցների բակերը և այլն: • Հնարավոր է կարևորություն տրվի նաև հանրակրթական դպրոցներում աշակերտների տեղափոխման կազմակերպման առկա և հնարավոր կարողություններին: • ՏԻՄ-երի՝ այդ առումով կարողությունների հաշվի առնելը ներառում է նաև դպրոցական շինությունների վնասման դեպքում տեղեկատվության և արձագանքման համակարգի, ինչպես նաև նորոգման կարիքների գնահատումը: Ինչպե՞ս է ներկա համակարգն աշխատում: Ի՞նչ հաստատություններ են ներգրավված: Որո՞նք են գործող համակարգի արդյունավետությունն ու էֆեկտիվությունը: Ի՞նչը կարող է բարելավվել ՏԻՄ-երի պատասխանատվությամբ: • Այն դեպքում, երբ ավելորդ դպրոցական մասնաշենքերը և բակերը կարող են օգտագործվել այլ նպատակներով, ապա տեխնիկական և կառավարման կարողությունները քննարկելիս պետք է նկատի առնել նաև տարածքների պատրաստման, պահպանման, շուկայավարման և վարձակալության հնարավորությունները:
Ծախսերի նախահաշիվ	Ֆինանսական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> • Ծախսերի հաշվարկը ներառում է դպրոցի սպասարկող անձնակազմի աշխատավարձը և աշխատավայրի նախապատրաստումը: • Ծախսերի հաշվարկը ներառում է նաև անհրաժեշտ պահեստամասերի և վերանորոգման նյութերի գույքագրման ծախսերը, որոնք կարող են էականորեն տարբերվել՝ կախված համայնքապետարանների հեռավորությունից (հասանելիություն և տրանսպորտային ծախսեր) և չափից (մասշտաբից տնտեսում՝ գնումների գործընթացում): • Ծախսերի հաշվարկը պետք է ներառի նաև ՄՀՀ-ների կամ ՄՀՄ-ների ծախսարդյունավետությունը (գնումների, պահպանման, տեխնիկական հմտությունների, պայմանագրերի կնքման և այլ առումներով): • Ծախսերի հաշվարկը պետք է ներառի նաև հանրակրթական դպրոցների աշակերտների տեղափոխման ծախսերը, քանի որ դրանք

Գործընթացի տարր	Պատասխանատու	Մեկնաբանություններ, առաջարկություններ
		<p>ուղղակիորեն կապված են քաղաքային կամ միավորված համայնքապետարաններում դպրոցների տեղանքների օպտիմալացման հետ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ծախսերի հաշվարկը պետք է ներառի նաև դպրոցներում սոցիալական աշխատողների/հոգեբանների աշխատատեղի նախապատրաստման և սպասարկման ծախսերը, եթե տեխնիկական աշխատանքային խումբը սա չափորոշիչ և կարիք է սահմանում: • Ֆինանսական կարգավորումները պետք է տարբերակվեն՝ ըստ ընթացիկ սպասարկման և պահպանման ծախսերի և ընթացիկ նորոգման ու հիմնանորոգման միջոցառումների. վերջինի մասով հատուկ պետական ծրագրեր կարելի է մշակել: • Ծախսերի հաշվարկը պետք է ներառի նաև դպրոցական շինությունների փաստացի ընթացիկ նորոգման ծախսերը՝ ըստ սահմանված չափորոշիչի: • Այն դեպքում, երբ ավելորդ դպրոցական շենքերը և բակերը կարող են օգտագործվել այլ նպատակներով, ծախսերի հաշվարկը թերևս չի կարող ներառել այդ տարածքի վարձակալությունից ստացվող հնարավոր եկամուտները, քանի որ դրանք ՏԻՄ-երի գործունեությունից ստացված լրացուցիչ եկամուտներ են, որոնք կապված չեն դպրոցական շենքերի սպասարկման և պահպանման հետ:
Տարբերակների հստակեցում և որոշման կայացում	Ղեկավար հանձնաժողով (ՏԿԶՆ աջակցությամբ)	<ul style="list-style-type: none"> • Ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման կարևոր կողմերից մեկն այն փաստն է, որ ավելորդ դպրոցական մասնաշենքերը և բակերը կարող են ՏԻՄ-երն այլ նպատակով օգտագործել: <p>Ավելորդ տարածքների օգտագործումը կնպաստի ՏԻՄ-երի կողմից տեղական տնտեսական զարգացման, կամ մշակութային և սոցիալական ծրագրերի իրականացմանը:</p> <p>Այն կարող է նաև տարածքների վարձակալման շնորհիվ հավելյալ եկամուտ բերել:</p> <p>ՏԻՄ-երին այսպիսի հնարավորություն ընձեռելու համար այս լիազորությունը պետք է փոխանցվի և ՏԻՄ-ներին այս լիազորության իրականացման լիակատար ազատություն տրվի՝ ըստ իրենց տեղական կարիքների (<i>լիովին համահունչ է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 2-րդ մասին և 6-րդ հոդվածի 1-ին մասին</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Սույն լիազորության ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման ընթացքում պետք է հաշվի առնել ՄՀՀ-ների կամ ՄՀՄ-ների ներուժը:

Գործընթացի տարր	Պատասխանատու	Մեկնաբանություններ, առաջարկություններ
		<ul style="list-style-type: none"> • Ապակենտրոնացման լավագույն տարբերակի որոշման համար պետք է հաշվի առնել համայնքապետարանների տարբեր տեսակների տարամիտվող կառուցվածքային պայմանները: • Ֆինանսական կարգավորումների վերաբերյալ վերջնական որոշում կայացնելիս պետք է հաշվի առնել ընթացիկ սպասարկման և պահպանման ծախսերը, ինչպես նաև հիմնանորոգման և վերականգնման միջոցառումները: Վերջինների համար կարող են հատուկ պետական հատուկ ծրագրեր մշակվել («ծախսերի հաշվարկման» նախորդ տարրում կատարված առաջարկությունների հիման վրա): • Դպրոցների շենքերի փաստացի վերանորոգման նպատակով պատասխանատվության հստակեցում / որոշում՝ սահմանված չափորոշիչներին համապատասխան, և միջոցների հստակեցում՝ նախքան տեղական իշխանություններին փոխանցելը:
Իրականացման պայմանների նախապատրաստումը	ՏԿՁՆ-ն՝ որպես գործառնական կառավարման համակարգող և պատասխանատու	<ul style="list-style-type: none"> • ՏԻՄ-երը հատկապես պետք է տեղեկացված և որակավորված լինեն՝ դպրոցի զարգացման ծրագիր մշակելու համար՝ հաշվի առնելով ժողովրդագրական փոփոխությունները, միավորված համայնքապետարանում բնակավայրերի ինտեգրումը, դպրոցների տարածքների օգտագործումը, հանրակրթական դպրոցների աշակերտների տրանսպորտային և այլ հարցերը: • Լիազորության փոխանցման դեպքում դպրոցական շինությունները և հողատարածքները պետք է օրինական կարգով համայնքապետարանների գույքակազմ փոխանցվեն: • Անհրաժեշտ է ձևակերպել և ընդունել կանոնակարգ, որտեղ կսահմանվեն դպրոցական շինությունների պահանջվող չափորոշիչները և վերանորոգման ու պահպանման ծառայություններին ներկայացվող պահանջները: • (Նորմատիվային) Կենտրոնական և տարածքային պետական մարմինների պատասխանատվությունների, ինչպես նաև ՏԻՄ-որի պարտականությունների միջև փոխկապակցվածությունների հստակեցում: • Դպրոցական շինությունների ներկա պայմանների և վերանորոգման փաստացի կարիքների ցանկի թարմացում: