



Հայաստանի
Հանրապետության
անտարածքային
կառավարման նախարարության



ԳՄՀԸ «Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում»
ծրագիր

Ծրագրի համար՝ 16.2174.7-002.00

**ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ
ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ
ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ
ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԱՅԻՆ ՓԱՍՏԱԹՈՒՂԹ**

ՆԿԱՏԱՌՈՒՄՆԵՐ ԵՎ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Շտեֆան Դրագեր

2019 թ. մայիս

Սույն զեկույցը լույս է տեսնում Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության (ԳՄՀԸ/GIZ) կողմից իրականացվող «Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում» ծրագրի շրջանակում՝ Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարության, ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ) և Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության (ՇԶՀԳ) ցուցաբերած աջակցության շնորհիվ:

Սույն զեկույցի մեջ առկա տեսակետներն անպայմանորեն չեն արտացոլում ԳՄՀԸ, ԱՄՆ ՄԶԳ և ՇԶՀԳ կամ համապատասխան կառավարությունների դիրքորոշումները: Բովանդակության համար պատասխանատվությունը լիովին կրում են հեղինակները:

Բովանդակություն

ԱՄՓՈՓԱԳԻՐ	5
ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ.....	17
1. ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՇՐՋԱՆԱԿԸ.....	19
1.1 «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա». նպատակ և ուղիներ	19
1.2 Ապակենտրոնացումը և դրա հետևանքները	22
1.3 Կարևոր սկզբունքներ. սուբսիդիարություն և կապակցվածություն	23
1.4 Սոցիալ-մշակութային ազդեցություն.....	25
2. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԴԱՍԱԿԱՐԳՈՒՄԸ.....	27
2.1 ՏԻՄ-երի լիազորությունների ներկա դասակարգումը Հայաստանում.....	27
2.2 Որ լիազորությունները պետք է պարտադիր լինեն.....	29
2.3 Հայաստանում ՏԻՄ-երի լիազորությունների վերադասակարգում	31
3. ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ՏԱՐԲԵՐԱԿՆԵՐԻ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄ. ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԻ ՏԱՐԲԵՐՆ ՈՒ ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԸ	38
3.1 Համապարփակ հեռանկարը՝ իրատեսական տարբերակների նախանշման հիմք	38
3.2 Համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներգրավում.....	38
3.3 Գործընթացի առանձին տարրերի նկարագրություն	47
3.3.1 Որոշում ապակենտրոնացման գնահատման մասին.....	47
3.3.2 Չափորոշիչների սահմանում	49
3.3.3 Կարիքների գնահատում.....	51
3.3.4 ՏԻՄ-երի կարողությունների հաշվի առնում	53
3.3.5 Ծախսերի նախահաշիվ.....	57
3.3.6 Տարբերակների հստակեցում և որոշման կայացում.....	59
3.3.7 Իրականացման պայմանների նախապատրաստում	63
3.4 Գնահատման առաջարկվող մեթոդաբանության (կամ գնահատման գործընթացի) գործնական օգտագործման խորհուրդներ.....	64
4. ԸՆՏՐՎԱԾ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՄԱՐ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅԱՆ ՕՐԻՆԱԿԵԼԻ ԿԻՐԱՌՈՒԹՅՈՒՆ.....	67
4.1 Հանրակրթական դպրոցների շենքերի շահագործում և կառավարում	67
4.1.1 Ապակենտրոնացման հիմնավորումը	67

4.1.2	Գործընթացի կազմակերպում.....	67
4.2	Ներհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների շահագործումն ու պահպանումը	76
4.2.1	Ապակենտրոնացման հիմնավորումը	76
4.2.2	Գործընթացի կազմակերպում.....	77
4.3	Համայնքային անասնաբուժական սպասարկման կազմակերպումը	87
4.3.1	Ապակենտրոնացման հիմնավորումը	87
4.3.2	Գործընթացի կազմակերպում.....	88
5.	ՀՂՈՒՄՆԵՐ	96

Հապավումներ

ԱՄՆ ՄԶԳ	Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների միջազգային զարգացման գործակալություն
ԱՆ	Առողջապահության նախարարություն
ԱՍՀՆ	Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
ԱրՆ	Արդարադատության նախարարություն
ԳՄՀԸ	Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության
ԳՆ	Գյուղատնտեսության նախարարություն
ԵԽ	Եվրոպայի խորհուրդ
ԵՄ	Եվրոպական միություն
ԿԳՆ	Կրթության և գիտության նախարարություն
ԿԶՆ	Կայուն զարգացման նպատակ
ՀԿՏՀ	Համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգ
ՀՀ	Հայաստանի Հանրապետություն
ՀՆԱ	Համախառն ներքին արդյունք
ՀՏԶՀ	Հայաստանի տարածքային զարգացման հիմնադրամ
ՀՖՄ	Համայնքների ֆինանսիստների միավորում
Ճանապարհային քարտեզի նախագիծ	Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի նախագիծ, 2017 թ.
ՄԱԶԾ	Միավորված ազգերի զարգացման ծրագիր
ՄԺԾԾ	Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր
ՄՀՀ	Միջհամայնքային համագործակցություն
ՄՀՄ	Միջհամայնքային միություն
ՊՈԱԿ	Պետական ոչ առևտրային կազմակերպություն
ՏԻՄ	Տեղական ինքնակառավարման մարմին
ՏԻՄ օրենք	«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, ընդունվել է 2002 թ. մայիսի 7-ին
ՏԿԶՆ	Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարություն
ՏՏԻԿ	Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրես
ՓՄԶ	Փոքր և միջին ձեռնարկություն
ՔՀԿ	Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություն
ՖՆ	Ֆինանսների նախարարություն
ՇԶՀԳ	Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալություն

ԱՄՓՈՓԱԳԻՐ

Հայեցակարգային սույն փաստաթուղթը պատրաստվել է Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության (GIZ) կողմից իրականացվող «Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում» ծրագրի շրջանակներում՝ Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարության (BMZ), Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների Միջազգային զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ/USAID) և Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության (SDC) ցուցաբերած աջակցության շնորհիվ:

Սույն հայեցակարգը ներկայացնում է գաղափարներ, տարրեր և գործիքներ, որոնք վերաբերում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-երի) լիազորությունների դասակարգմանը և այդ լիազորությունների հետագա ապակենտրոնացմանը: Հաջորդիվ ներկայացվող չորս հատվածներում ներկայացվում է ընդհանուր ապակենտրոնացման շրջանակը (մաս 1), անցում անելով լիազորությունների դասակարգմանը (մաս 2) և լիազորությունների ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման գործընթացի տարրերի և գործիքների ներկայացմանը (մաս 3): Ամփոփիչ բաժինը ներկայացնում է երեք լիազորությունների համար գնահատման գործընթացի կիրառությունը որպես օրինակելի նմուշ՝ ի ցույց դնելով կիրառման մասշտաբները (մաս 4):

1. Ապակենտրոնացման ընդհանուր շրջանակը

Ապակենտրոնացման տարրերի քննարկման համար պահանջվում է հիմնական նկատառումների հստակեցում՝ բազմապիսի շահագրգիռ կողմերով ներկայացող հանրային շրջանում ապակենտրոնացման նկատմամբ մոտեցումների և դրա տարբերակների մասին լայն կոնսենսուսի հասնելու համար: Այդ հիմնական նկատառումները ռազմավարական նպատակներ չեն արտացոլում, փոխարենը դրանք օգնում են սահմանել ապակենտրոնացման գործընթացի հիմնական ուղղությունները:

«Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան» սահմանում է ապակենտրոնացման հիմնարար սկզբունքները: Այնուամենայնիվ, Խարտիան չպետք է դիտարկել բացառապես որպես փաստաթուղթ, որը ներկայացնում է ապակենտրոնացման նպատակները: Այն հարկ է նաև դիտարկել որպես մի փաստաթուղթ, որը նկարագրում է ապակենտրոնացման գործողության իրականացման անցումային ուղին: Հայաստանում ապակենտրոնացման ներկա վիճակի առնչությամբ Խարտիայի դրույթներն առաջ են քաշում հուշումներ առ այն, թե ինչ է անհրաժեշտ անել և որ էլ ավելի կարևոր է, ինչպես պետք է դա անել՝ սահմանելով ապակենտրոնացման համար պաշտպանիչ ուղեկալները: Այս ուղեկալները սահմանվում են ոչ թե դրույթներով, այլև այդ դրույթներում ներառված «հիմնաբառերի/բանալի բառերի» ձևակերպումներով:

Ապակենտրոնացումը ներդնելու մոտեցումը և դեպի ապակենտրոնացման համակարգ տանող քայլերը կարող են զգալիորեն տարբերվել: Սովորաբար ապակենտրոնացման բնույթը և ծավալը, բարեփոխումների գործընթացի և առանձին քայլերի սահմանումը, բարեփոխման ժամանակացույցը և այլն սահմանվում են կենտրոնական կառավարության կողմից: Մասնավորապես ՏԻՄ-երի ներառման և տեղական շահագրգիռ կողմերի հետ հաղորդակցության մասին որոշումները կայացնում է կենտրոնական կառավարությունը: Այնուամենայնիվ, հարկ է, որ կենտրոնական կառավարությունը, ինչպես նաև ՏԻՄ-երն ակտիվորեն խաղան իրենց դերը՝ ապահովելու արդյունավետ ապակենտրոնացում: Այստեղ խոսքը գնում է ինչպես ՏԻՄ-երի գորեղացման, այնպես և ապակենտրոնացումից ստացվող օգուտների մասին իրազեկության և գործընթացի նկատմամբ հետաքրքրության մակարդակի բարձրացման նպատակով տեղակատվության տարածման և քաղաքացիական հասարակության հետ հաղորդակցության մասին: Երկու դերերը փոխակապակցված են և նույն գործընթացի մասն են կազմում: Այդ իսկ պատճառով ապակենտրոնացման համար պահանջվող քայլերը և

մեխանիզմները պետք է սահմանվեն և մշակվեն կենտրոնական կառավարության, համապատասխան պետական մարմինների և ՏԻՄ-երի հետ համատեղ:

Ապակենտրոնացման մասին խոսելիս՝ էական է անդրադառնալ սուբսիդիարության սկզբունքին: Սուբսիդիարության սկզբունքը նշանակում է, որ հանրային հատվածի խնդիրներն ընդհանրապես և մեծ անորոշության պայմաններում պետք է իրականացվեն ամենացածր վարչական մակարդակում, այսինքն՝ տեղական մակարդակում, այն է՝ ՏԻՄ-երի կողմից: Ավելի վերադաս մակարդակները հանրային խնդիրներով զբաղվում են միայն այն դեպքերում, երբ ենթադրվում է, որ հաջորդ ավելի ստորին մակարդակը այդ խնդիրներով զբաղվելու դեպքում կհայտնվի գերլարման վիճակում: Նախքան պատասխանատվություն ստանձնելը, ավելի վերադաս մակարդակները պետք է ապացուցեն, որ հաջորդ ավելի ցածր մակարդակը չի կարողանում կատարել այդ գործողությունները սահմանված չափորոշչով պահանջվող մասշտաբով կամ չի կարողանում իրականացնել լիազորությունները արդյունավետորեն: Հաճախ սուբսիդիարության սկզբունքը ինչ-որ կերպ գլխիվայր է շրջվում, որովհետև քննարկում են, թե որ հանրային գործառույթները պետք է փոխանցվեն ավելի բարձր մակարդակից ավելի ցածր (տեղական) մակարդակին, «Ո՞ր հանրային գործառույթները ավելի լավ կիրականացվեն ավելի բարձր իշխանությունների կողմից» հարցը քննարկելու փոխարեն:

Հաջող ապակենտրոնացման համար սուբսիդիարության սկզբունքից պակաս տարածված, սակայն հավասարապես կարևոր է կապակցվածության սկզբունքը: Կապակցվածության սկզբունքը նկարագրում է այն կանոնը, ըստ որի չափորոշիչները, ծառայությունների մատուցման ձևը և ծավալը և այլն սահմանող պետական մարմինը պարտավոր է ծածկել այս գործառույթի իրականացումից առաջացող ծախսերը: Սա հատկապես կարևոր է այն դեպքում, երբ պետական մարմինների լիազորությունները պատվիրակվում են ՏԻՄ-երին: Ծախսածածկման մանրամասները փոխադարձաբար համաձայնեցվում են ավելի բարձր և ավելի ցածր մակարդակների իշխանությունների միջև: ՏԻՄ-երի թույլ ֆինանսական կարողության և տեղական եկամուտների անբավարար հենքի դեպքում կապակցվածության սկզբունքը նույնպես հարկ է կիրառել պարտադիր լիազորությունների վերաբերմամբ:

Երկրում ապակենտրոնացման շրջանակի կարևոր կողմը վերաբերում է հասարակության սոցիալ-մշակութային բնութագրին: Ապակենտրոնացման գործընթացների կառուցվածքը, ընթացակարգերը, արագությունը և այլն պետք է հաշվի առնեն երկրում առկա յուրահատուկ սոցիալ-մշակութային համատեքստը: Որոշում կայացնողների վերաբերմունքը, կառավարության և պետական մարմինների նկատմամբ քաղաքացիների շրջանում պատմականորեն ձևավորված վերաբերմունքը, ինչպես նաև հաղորդակցության և բանակցությունների ավանդական կառուցակարգերը դերակատարություն ունեն ապակենտրոնացման՝ հանրության կողմից ընդունվելու գործում: Այս սոցիալ-մշակութային ազդեցության գործոնները, իհարկե, որոշիչ չեն ապակենտրոնացման համար: Այնուամենայնիվ, դրանք որոշիչ են ապակենտրոնացման գործընթացների կազմակերպման և դրանց հաջող իրականացման համար:

2. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների դասակարգումը

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների դասակարգումը նպատակ ունի որոշարկել իրականացվող գործառույթների առաջնահերթությունները, որակյալ կերպով պլանավորել առկա ֆինանսական միջոցները և այլ կարողություններն այնպես, որ անդրադարձ արվի համայնքի բնականոն կյանքի ընթացքին և բնակիչների կենսական կարիքներին: Ինչպես մեծ թվով այլ երկրներում, Հայաստանում նույնպես ՏԻՄ-երի լիազորությունները բաժանվում են երեք խմբի՝ պատվիրակված, պարտադիր և կամավոր լիազորություններ: Այնուամենայնիվ, օրենքով սահմանված պարտադիր լիազորությունների ցանկը բավականին երկար է և բազմազան:

Ֆինանսական և կադրային կարողությունների առումով, համայնքների մեծ մասն ի վիճակի է իրականացնել միայն շատ փոքրաթիվ պարտադիր լիազորություններ: Հաճախ,

լիազորությունների համար տեղական բյուջեում ֆինանսական միջոցների հատկացման բացառիկ չափանիշը կոնկրետ գործառնության համար բավարար ֆինանսական միջոցների առկայությունն է, ոչ թե այս ոլորտում իրական կարիքը: Այնուամենայնիվ, եթե համայնքը ստիպված է ընտրել պարտադիր լիազորություններից որոշ կարող են իրականացվել չնայած ֆինանսական սահմանափակումներին, ի հայտ են գալիս լրացուցիչ խնդրահարույց հետևանքներ.

- Կոնկրետ ներդրումների և ծառայությունների երկարաժամկետ պլանավորումը դժվար է,
- Ծառայությունները ամբողջական չեն, կամ հնարավոր չէ բնակիչներին ներկայացնել ծառայությունների համակողմանի առաջարկ,
- Մեծ թվով պարտադիր լիազորություններ պարզապես առհասարակ չեն իրականացվում, այնինչ քաղաքացիներն իրավունք ունեն օգտվել այդ ծառայություններից:

Ի լրումն, հաշվի առնելով պարտադիր լիազորությունների քանակը, ինչպես նաև օրենքի դրույթն առ այն, որ կամավոր լիազորությունները չունեն ուղղակի ազդեցություն համայնքի բնականոն կյանքի վրա, կամավոր լիազորություններն իրականում ընդհանրապես չեն իրականացվում: Համայնքները չեն տիրապետում անկախ որոշումներ կայացնելու համար իրական լիազորությունների շրջանակին: Հետևապես, ծախսատար պարտադիր լիազորությունների թիվը հարկ է սահմանափակել՝ չգերծանրաբեռնելու ՏԻՄ-երին և ապահովելու այդ պարտադիր լիազորությունների իրական կատարումը: Պարտադիր լիազորությունների համար պետությունը պետք է ապահովի ՏԻՄ-երի՝ սեփական պատասխանատվությունն իրացնելու կարողությունը:

Այնուամենայնիվ, սա չպետք է հանգեցնի այնպիսի մի վիճակի, որտեղ պետությունը ֆինանսական միջոցներ է հատկացնում կամ միայն պարտադիր լիազորություններին է ուղղում սեփական տեղական եկամուտները: ՏԻՄ-երը պետք է (ֆինանսապես) կարողունակ լինեն՝ իրականացնել նաև իրենց լիարժեք հայեցողությամբ որոշվող կամավոր լիազորությունները:

Այդ իսկ պատճառով լիազորությունների ապակենտրոնացման և ՏԻՄ-երի կողմից համայնքների բնականոն կյանքի ապահովման հիմնական հարցադրումը հետևյալն է. ՏԻՄ-երի ո՞ր լիազորությունները պետք է լինեն պարտադիր: Պարտադիր լիազորությունները իրավացիորեն նկարագրում են որպես համայնքի կյանքի համար կենսականորեն կարևոր. ո՞վ է սահմանում, թե ինչն է համայնքի կյանքի համար կենսականորեն կարևոր:

Ապակենտրոնացված լիազորությունների պարտադիր իրականացումը սահմանելիս՝ ընտրված չափանիշը հիմնականում տեխնիկական բնույթի է (օրինակ՝ ֆիզիկական ենթակառուցվածքները, ինչպիսիք են ճանապարհները, ջրամատակարարումը, կոյուղին, էլեկտրականությունը, հեռահաղորդակցությունները, առաջնային առողջապահությունը, սոցիալական պաշտպանությունը, թափոնների կառավարումը և բնակարանային ապահովումը): Ավելի դժվար է սահմանել այն դեպքում, երբ սոցիալ-մշակութային հայեցակերպերը տեսակարար կշիռ են ստանում: Որչափ են սոցիալ-մշակութային հարցերն ազդում բնակիչների կյանքի վրա գյուղական, հեռավոր բնակավայրերում: Եթե բնակիչները սովոր են մուտք գործել մշակույթի տներ, որոնք գերկարևոր են համայնքի կյանքի համար, մշակույթի տան շահագործումը պետք է լինի պարտադիր: Բնակիչների մեծ մասի կարծիքով՝ ամենայն հավանականությամբ՝ այդ, կենտրոնական կառավարության կարծիքով՝ ամենայն հավանականությամբ՝ ոչ, տեղական քաղաքական գործիչների համար՝ կախված քաղաքական շահից ու դիվիդենդներից: Կասկածից վեր է, որ ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող լիազորությունների տեսակը, որակը և մասշտաբը զգալի ազդեցություն է ունենում քաղաքացիների կողմից սեփական համայնքի, իսկ համայնքի միջոցով նաև պետության հետ նույնացվելու վրա: Չէ՞ որ համայնքը պետության դեմքն է:

«Պարտադիրի» սահմանման համար մեկ այլ հետաքրքիր կողմ է սահմանափակումն առ այն, որ համայնքապետարաններն ի վիճակի չեն զբաղվել բոլոր այն գործողություններով, որոնք

սովորաբար համարվում են համայնքների համար կենսականորեն կարևոր, այսինքն՝ համարվում են պարտադիր լիազորություններ: Գոյություն ունի այս խնդրի լուծման մի քանի տարբերակ, ինչպիսիք են՝ պարտադիր լիազորությունների շարքից առաջնահերթությունների որոշարկումը, չափորոշիչների նվազեցումը, ավելի վերադաս իշխանություններին լիազորությունների վերապատվիրակումը կամ պարտադիր գործառույթների վերադասակարգումը՝ արդյունքում փոխելով գործառույթի դասը և դասելով այն կամավորների խմբին, այսպիսով՝ վերցնելով քաղաքացիներից այս ծառայությունից օգտվելու իրենց իրավունքը:

Երրորդ կողմը, որն արժանի է ուշադրության պարտադիր լիազորությունների սահմանման ժամանակ, համայնքապետարանների կարողությունների տարբերություններն են: Հնարավոր է արդյոք սահմանել պարտադիր լիազորությունների տարբերվող ցանկեր՝ ըստ համայնքապետարանների ֆինանսական, տեխնիկական, ինստիտուցիոնալ կարողությունների: Կարելի է արդյոք այս մոտեցումը լեգիտիմ համարել՝ ձգտելով սատարել թույլ համայնքապետարաններին պարտադիր լիազորությունների իրագործման ժամանակ, այնինչ մյուսները ստիպված կլինեն բեռն ինքնուրույնաբար տանել: Ինչ մակարդակի վրա են վերջիններս համարվելու կարողունակ: Եվ ո՞վ է սահմանելու դա:

Առաջին հայացքից պարտադիր լիազորությունների սահմանումը հեշտ է թվում: Այնուամենայնիվ, համայնքի կյանքի համար կենսականորեն կարևոր ակնհայտ տարրերի՝ իրական կարողությունների հետ համադրումն ի հայտ է բերում մի շարք դժվարություններ: Ի վերջո, պարտադիր լիազորությունների սահմանումը պահանջում է հավասարակշռություն քաղաքացիների կարիքների, համայնքի կենսագործունեության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ֆինանսական, տեխնիկական և ինստիտուցիոնալ) կարողությունների միջև:

Ըստ դասակարգման, պետական մարմինները և ՏԻՄ-երը համատեղ կարող են գտնել օպտիմալ հավասարակշռությունը: Պարտադիր լիազորությունների տեսակը և քանակը չպետք է սահմանափակի առանձին համայնքապետարանների շրջանակը՝ կոնկրետ սոցիալական, մշակութային, տնտեսական, էկոլոգիական և տարածքային պայմաններին և մարտահրավերներին արձագանքող ծառայություններ սահմանելու, պլանավորելու կամ իրականացնելու և ըստ սեփական հայեցողության գործելու առումով: Պատվիրակված, պարտադիր և կամավոր լիազորությունների միջև տարբերությունները վերաբերում են որոշումների կայացման, վերահսկողության, ֆինանսավորման և բնակիչների մասնակցության պատասխանատվություններին:

Հարկ է դիտարկել Հայաստանի ՏԻՄ-երի համար լիազորությունների հստակեցման ու վերադասակարգման անհրաժեշտությունը: Մա գերակշռորեն վերաբերում է պարտադիր լիազորություններին, որոնք սահմանված են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի Հոդվածներ 35 – 52-ով:

Բացի ՏԻՄ-երի պատասխանատվությունների բնութագիրը հստակեցնելուց, պետությունը կարիք ունի ուժեղացնելու լիազորությունների իրականացման համար պահանջվող շրջանակային պայմանները:

Այն լիազորությունների հիման վրա, որոնք սահմանվում են և ամրագրվում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի Գլուխ 4-ում («Համայնքի ղեկավարի լիազորությունները»), գոյություն ունեցող պարտադիր լիազորությունների վերադասակարգում է արվում՝ ցույց տալու պարտադիր լիազորությունների օպտիմալացումը, այսպիսով՝ ուժեղացնելով դրանց կատարումը յուրաքանչյուր համայնքապետարանում որպես համայնքի կյանքի բնականոն ընթացքի համար կարևոր և ընդլայնելու ՏԻՄ-երի լիազորությունների շրջանակը մեծացնելով կամավոր խնդիրների կարևորությունը: Այս համադրությունը հարկ է դիտել որպես լիազորությունների ապագա դասակարգման վերաբերյալ քննարկումների հնարավոր մեկնակետ:

3. Ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատումը՝ գործընթացի տարրերն ու գործիքները

Որոշումն այն մասին, թե որ լիազորությունները պետք է ապակենտրոնացվեն և ինչպես, պետք է հիմնված լինի մշակված համակարգային մոտեցման վրա: Կարևոր է, որ բոլոր համապատասխան գործոնները և հետևանքները հաշվի առնվեն: Որոշումների կայացման գործընթացի բնորոշ հատկանիշը գործընթացի տարբեր տարրերի միջև փոխկախվածություններն են: Կենսական հարցերի հստակեցումը պետք է նկատի առնի այս փոխկախվածությունները՝ կարողությունների ոլորտում առկա կարիքների, ֆինանսական միջոցների հետ կապված կարիքների, կառուցվածքային փոփոխությունների հետ կապված կարիքների, տեղեկատվության, հաղորդակցության և համակարգման կարիքների մասին օբյեկտիվ և հստակ պատկերացում ձեռք բերելու համար: Այս կերպ հնարավոր կլինի հասկանալ՝ որոնք են ապակենտրոնացման համար գոյություն ունեցող տարբերակները:

Չկազմակերպված ապակենտրոնացումը, որն անտեսում է գնահատման անհրաժեշտ գործընթացի կարևոր տարրերը, արագ հանգեցնում է ապակենտրոնացման քաոսային ձևի: Արդյունքում ձևավորում են լիազորությունների իրականացման համար անբավարար պայմաններ, և բացի այդ, ընդհանուր ապակենտրոնացման գործընթացը և դրա հիմքում ընկած քաղաքական կամքը բացասական համբավ է ստանում, ինչը հավասարապես վնասակար է:

Իր բնույթով լիազորությունների ապակենտրոնացումն ազդում է շահագրգիռ կողմերի լայն շրջանակի վրա, թեև նրանց դերը, ազդեցությունը, մտահոգությունները և շահերը խիստ տարբեր են: Կարևոր է հասկանալ տարբեր շահագրգիռ կողմերի հիմնական գործառույթը՝ չգերազնահատելու կամ չթերազնահատելու նրանց դերը գնահատման գործընթացում: Այսպիսի ընկալումը նույնպես էական է, քանի որ այն հնարավոր կդարձնի ճիշտ գործառույթներում ճիշտ շահագրգիռ կողմերի ներգրավումը և կապահովվի գործընթացների առավելագույն արդյունավետություն և թափանցիկություն:

Առանձնահատուկ ուշադրություն պետք է դարձվի ՏԻՄ-երի մասին պատկերացումներին և ընկալումներին: Համայնքապետարանները ներկայանում են մեծ բազմազանությամբ՝ ունենալով տարբեր կարողություններ, կարիքներ և դրսևորելով տարբեր շահեր և ներքին կապակցվածություն: Այդ տարբերությունները կարող են հանգեցնել համայնքապետարանների խմբերի միջև ֆունկցիոնալ և ընկալումների մակարդակում առկա բախումների կամ հակասությունների: Մա վերաբերում է մասնավորապես լիազորությունների ապակենտրոնացման ներուժին և տարբերակներին, որոնք կապված են լիակատար հայեցողության, արդյունավետ կառավարման, ֆինանսավորման կազմակերպման և այլն հարցերի հետ: Շահագրգիռ կողմերի վերլուծության և ներգրավման շրջանակում հարկ է տարբերակել Հայաստանում համայնքապետարանների երեք խումբ, ինչի հիման վրա նկատի կառնվեն տարբերությունները, մի կողմից, համայնքապետարանների միջև և, մյուս կողմից, կիրականացվի համայնքապետարանների շահերի և կարողությունների քննությունը: Դրանք են՝

- Քաղաքային/քաղաքամերձ համայնքներ,
- գյուղական/լեռնային համայնքներ,
- սահմանամերձ համայնքներ:

Լիազորությունների ապակենտրոնացումը փոխում է հաստատությունների ինքնաընկալման հետ կապված մի շարք հայեցակերպեր, այդ թվում՝ գործառույթություններին առնչվող գործառույթների իրականացման, ազդեցության, ֆինանսական միջոցների տնօրինման իրավունքների, հաշվետվողականության, աշխատակիցների թվի և փորձագիտական կարողությունների և այլ իմաստներով: Այսպիսով, կոնկրետ լիազորությունների ապակենտրոնացման կառավարումը պատվիրակման կամ փոխանցման տեսքով նպատակ ունի.

- ներդաշնակեցնել տարամիտվող դրդապատճառները և հորիզոնական ու ուղղահայաց առանցքներով հատաստությունների միջև քողարկված և բացահայտ բախումները,

ապահովել լիազորությունների իրականացման կենտրոնացված ձևից ապակենտրոնացված ձևի սահուն և արդյունավետ անցումը,

- և ամրագրել չափորոշիչների, կարիքների, պահանջվող կարողությունների և ծախսերի որակական և օբյեկտիվ որոշարկումը:

Երկու նպատակներն էլ կարող են իրականացվել միայն օպտիմալ չափով՝ համապատասխան շահագրգիռ կողմերին ներգրավելով գնահատման գործընթացի բոլոր տարրերից յուրաքանչյուրում: Սա հնարավոր է իրագործել այնպիսի մարմինների ստեղծմամբ, որոնցում ներկայացված կլինեն շահագրգիռ կողմերը՝ իրենց տարբեր մտահոգություններով և կարիքներով և կունենան ապակենտրոնացման էական կողմերի մասին մտքերի փոխանակման և կոնսենսուսի ձեռքբերման հարթակ: Առաջարկվում է ստեղծել

- **Ղեկավար հանձնաժողով**՝ Վարչապետի աշխատակազմում,
- Կոնկրետ լիազորություններով զբաղվող **տեխնիկական աշխատանքային խմբեր**,
- Կոնկրետ լիազորություններով զբաղվող **ֆինանսական աշխատանքային խմբեր**:

Առանց Ղեկավար հանձնաժողովի ստեղծման և դրա կողմից տրվող հստակ հանձնարարականների՝ շահագրգիռ կողմերի ներգրավումը շարունակում է լինել խիստ կամայական: Սա նպաստավոր է այն շահագրգիռ կողմերի համար, որոնք ազդեցիկ են, անկախ ապակենտրոնացման հետ կապված իրենց իրական մտահոգություններից և կարիքներից, և ոչ շահեկան դիրք է ստեղծում նրանց համար, որոնք պակաս ազդեցիկ են, կամ անզամ ազդեցություն ունենալով, ունեն նաև մտահոգություններ և կարիքներ:

Ղեկավար հանձնաժողովի, ինչպես նաև տեխնիկական և ֆինանսական աշխատանքային խմբերի միջոցով շահագրգիռ կողմերի ներգրավումը պահանջում է առանձին մարմինների կարգավիճակների որոշարկում: Դրանք պետք է ձևակերպվեն ՏԿԶՆ-ի և հաստատվեն Ղեկավար հանձնաժողովի կողմից:

Ակնհայտ է, որ ՏԿԶՆ-ն առանցքային դեր է ստանձնում գնահատման գործընթացում, քանի որ ապակենտրոնացման ողջ գործընթացում դա նրա հիմնական դերն է լինելու: Դա արտացոլված է ՏԿԶՆ-ի՝ Ղեկավար հանձնաժողովում (նախագահի տեղակալ) և աշխատանքային խմբերում (նախագահ) գլխավոր դիրք զբաղեցնելու փաստում:

Ինչպես նշվել է վերը, գնահատման գործընթացը ձևավորվել է մի քանի փոխկապակցված տարրերից: Հարկ է քննարկել առանձին տարրերը և մանրակրկիտ կերպով իրականացնել դրանք.

- Որոշում ապակենտրոնացման գնահատման մասին

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Կատարվել է կոնկրետ լիազորության ներկայիս իրականացման համակողմանի SWOT-վերլուծություն,
- Ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման դրդապատճառները հստակեցված են,
- Հստակեցված են հնարավոր օգուտները և դրանց շահառուները,
- Ձևակերպված և հաստատված է կոնկրետ լիազորության ապակենտրոնացման ներուժի ու տարբերակների գնահատման գործընթացի իրականացման որոշումը:

Սույն տարրի վերաբերյալ տրամադրված առաջարկությունները.

- Որոշում պետք է կայացվի Վարչապետի աշխատակազմում Ղեկավար հանձնաժողովի կողմից՝ բոլոր համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներգրավմամբ:

- ՏԿԶՆ-ի՝ որպես գործընթացների գործառնական կառավարումն իրականացնող գործադիր մարմնի կողմից որոշման պատրաստում՝ իրականացման ներկայիս պայմանների՝ SWOT-վերլուծությունն ընդգրկող գնահատման տրամադրմամբ:

- Չափորոշիչների սահմանում

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները՝

- Առկա է կոնկրետ լիազորության իրականացման համար չափորոշիչների համակողմանի հավաքակազմը,
- Սահմանված են ձևակերպված չափորոշիչներով ապագայում նախատեղվող ձեռքբերումների կատարողականի հիմնական ցուցանիշները,
- Իրականացման պայմանների մանրամասները (տարածքային, համայնքների տեսակների, բնակչության խտության և այլնի իմաստով) հատկորոշված են և ձևակերպված,
- Տրամադրված են վերահսկողության և օրինականության հսկողությանն ուղղված առաջարկությունները:

Սույն տարրի վերաբերյալ տրամադրված առաջարկությունները.

- Ստեղծել տեխնիկական աշխատանքային խումբ՝ ներառելով բոլոր համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներկայացուցիչներին, որը պետք է ստանա մշտական աշխատանքային խմբի կարգավիճակ գործընթացի ողջ ընթացքում և դրանից հետո:
- Քննարկել տեխնիկապես և քաղաքականապես սահմանված չափորոշիչները (կանոնները):

- Կարիքների գնահատում

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Ուսումնասիրված և գնահատված են կարիքների մասին գոյություն ունեցող տվյալները:
- Գնահատված են իրական կարիքները՝ գոյություն ունեցող տվյալների վերանայման հիման վրա:
- Կարիքների մանրամասները (տարածքային, համայնքների տեսակների, բնակչության խտության և այլնի իմաստով) հատկորոշված են և ձևակերպված:
- Առկա է այս կոնկրետ լիազորության համար կարիքների գնահատման մեթոդաբանությունը:
- Տրամադրված են առաջարկություններ, որոնք կսատարեն ՏԻՄ-երին կարիքների գնահատումը կիրառելու գործում:

Սույն տարրի վերաբերյալ տրամադրված առաջարկությունները.

- Ստեղծված տեխնիկական աշխատանքային խմբի կողմից այս տարրի իրականացում (տե՛ս Գլուխ 3.3.2),
- Գոյություն ունեցող տվյալների շտեմարանների օգտագործման հավանականության գգուշավոր գնահատում՝ տվյալների ժամկետանց և ոչ ճշգրիտ լինելու ռիսկի պատճառով,
- Անհատ փորձագետների «երկարամյա փորձի և գիտելիքի» դիտարկման ժամանակ գգուշավորություն, որովհետև հաճախ դրանք չեն արտացոլում ներկա իրավիճակը. ավելի լավ է խաչ աձ և ստուգել այդ անհատական կարծիքները և

դիտարկել դրանք որպես կարևոր, սակայն ոչ միակ կամ որոշիչ տեղեկատվություն:

• SԻՄ-երի կարողությունների քննություն

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Հայտնի է կոնկրետ լիազորության իրականացման համար անհրաժեշտ տեխնիկական կարողությունը:
- Հայտնի է կոնկրետ լիազորության իրականացման համար անհրաժեշտ ռազմավարական և կառավարչական կարողությունը:
- Առկա է համայնքապետարանների ըստ դասերի տարբերակված առկա կարողությունների ընդհանուր նկարագրությունը,
- Տրամադրվել են առաջարկություններ SԻՄ-երի/հաստատությունների հզորացման աջակցության և խորհրդատվական միջոցառումների վերաբերյալ,
- Առաջարկություններ են տրամադրվել համայնքապետարանների աշխատակիցների վերապատրաստման գոյություն ունեցող համակարգի կիրառման և/կամ լրամշակման/ընդլայնման վերաբերյալ,
- Առաջարկություններ են տրամադրվել ապակենտրոնացման տարբերակների վերաբերյալ:

Սույն տարրի վերաբերյալ տրամադրված առաջարկությունները.

- Սույն տարրի իրականացում ստեղծված տեխնիկական աշխատանքային խմբի կողմից (տե ս Գլուխ 3.3.2),
- Տեխնիկական կարողության և ռազմավարական-կառավարչական կարողության տարբերակում,
- Մինչ օրս կենտրոնական իշխանությունների կողմից լիազորությունների իրականացման պատճառով SԻՄ-երում լիազորություններին վերաբերող կարողությունների բացահայտ բացակայության հարցի դիտարկում,
- SԻՄ-երի կարողությունների վրա կուտակային և սիներգիկ ազդեցությունների քննարկում,
- Երկարաժամկետ կտրվածքով հարկ է մշակել համայնքապետարանների ընդհանուր կատարողականի հենանշման/բենչմարքինգի համակարգ:

• Ծախսերի նախահաշիվ

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Հաշվարկված են կոնկրետ լիազորության հետ կապված միավորների/ծառայությունների ծախսերը:
- Հաշվարկված են կոնկրետ լիազորության կենտրոնացված և ապակենտրոնացված իրականացմամբ տարեկան ընդհանուր ծախսերը:
- Հայտնի են ծախսերի կառուցվածքը և մանրերէլու համար առկա ֆինանսական հնարավորությունները:
- Տրամադրվել են առաջարկություններ ֆինանսական հոսքի կազմակերպման և SԻՄ-երին բավականաչափ փոխհատուցում տրամադրելու համար՝ ապահովելու կոնկրետ լիազորության ապակենտրոնացված իրականացումը:
- Տրամադրվել են առաջարկություններ գոյություն ունեցող ծրագրերի կիրառման և/կամ հնարավոր լրացուցիչ պետական ծրագրերի ներդրման վերաբերյալ:

Սույն տարրի իրականացման համար տրված առաջարկություններ.

- Ստեղծել ֆինանսական աշխատանքային խումբ՝ ներառելով բոլոր համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներկայացուցիչներին, որը պետք է ստանա մշտական աշխատանքային խմբի կարգավիճակ գործընթացի ողջ ընթացքում և դրանից հետո,
- Կոնկրետ լիազորության իրականացման հետ կապված ակնկալվող եկամուտների դեպքում հավաքագրման արդեն իսկ առկա կամ ենթադրվող խնդիրների և հավաքագրման ծախսերի դիտարկում,
- Ամորտիզացիոն ծախսերի՝ որպես ներդրումների պլանավորման էական տարր դիտարկումը,
- Հարկ է ձևակերպել ֆինանսական աշխատանքային խմբի՝ որպես տարեկան կտրվածքով լիովին կամ մասամբ կենտրոնական բյուջեից ֆինանսավորվող և ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող լիազորությունների ծախսերը վերանայող և հաշվարկող մարմնի մշտական առկայությունը հավաստող կանոնակարգը և հաստատել այն Կառավարությունում:

• Տարբերակների հստակեցում և որոշման կայացում

Սույն տարրի վերաբերյալ ակնկալվող արդյունքները.

- Հաստատված է որոշումը կոնկրետ լիազորության չապակենտրոնացման կամ ապակենտրոնացման մասին:
- Չապակենտրոնացնելու մասին որոշման դեպքում, Ղեկավար հանձնաժողովի կողմից հաստատված է պաշտոնական գրավոր որոշում՝ դադարեցնելու գնահատման գործընթացը:
- Ապակենտրոնացման մասին որոշման դեպքում մշակված և հաստատված է ապակենտրոնացման համաձայնեցված տարբերակը ներկայացնող հայեցակարգը և դրա իրականացման մանրամասները:

Սույն տարրի իրականացման վերաբերյալ առաջարկությունները.

- Նախորդ գործընթացի տարրերի մասին առաջարկությունների վրա հիմնված ուղղորդող հարցերի կիրառումը որպես որոշումների կայացման չափանիշներ,
- Բնակիչների՝ ՏԻՄ-երի հետ նույնացման և խոշորացված համայնքներում ներքին ինտեգրման վրա ազդեցությունների դիտարկումը որոշումների կայացման ընթացքում,
- Ապակենտրոնացման տարբերակի մասին հնարավորինս շատ մանրամասների հստակեցում,
- Միջհամայնքային համագործակցության կամ միջհամայնքային միությունների՝ որպես կառուցակարգերի դիտարկումը:

• Իրականացման պայմանների նախապատրաստումը

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Առկա է և իրացվում է իրականացման պայմանների կազմակերպման մանրակրկիտ ժամանակացույցը,
- Հաստատված են և գործարկվում են ֆինանսական կառույցները,
- Սահմանված, հաստատված և մեկնարկված են կարողությունների զարգացման միջոցառումները,

- Ներդրված է վերահսկողական ստուգումների և օրինականության հսկողության համակարգ,
- Առկա է և կիրառվում է մշտադիտարկման համակարգ:

Սույն տարրի իրականացմանն ուղղված առաջարկությունները.

- ՏԿԶՆ-ը նշանակել որպես համակարգման աշխատանքները և պահանջվող պայմանների կազմակերպմանն առնչվող բոլոր հարակից գործողությունների մշտադիտարկումն իրականացնող առանցքային գործորդ (focal point),
- ՏԿԶՆ-ին այս նշանակման համար որակավորող մանդատի տրամադրում՝ ապահովելու պահանջվող քայլերի արդյունավետ իրականացումը:

4. Ընտրված լիազորությունների համար գնահատման մեթոդաբանության օրինակելի կիրառություն

2017թ. -ին ՏԿԶՆ-ի կողմից ներկայացված «Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզում» առաջարկվող լիազորություններից երեք լիազորություններ էին ընտրվել՝ որպես օրինակ ցույց տալու գնահատման գործընթացի առանձին տարրերի համար էական նկատառումները և մարտահրավերները.

Հանրակրթական դպրոցների շենքերի շահագործում և կառավարում

Հայաստանում հանրակրթական դպրոցները բաժանվում են տարածքային իշխանությունների ենթակայության հիմնական դպրոցների (բացառությամբ Երևան քաղաքի) և ՀՀ Կրթության և գիտության նախարարության ենթակայության ավագ դպրոցների: Այսպիսով, հանրակրթական դպրոցների շենքերի և շինությունների պահպանումն ու շահագործումն իրականացվում է համապատասխանաբար այդ լիազոր մարմինների և Պետական գույքի կառավարման կոմիտեի կողմից, որը պատասխանատու է պետության սեփականությունը հանդիսացող գույքի համար:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի Հոդված 46-ի Մաս 1 կետ 2-ը համայնքի ղեկավարին վերապահում է հետևյալ սեփական լիազորությունը. «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»:¹ Այսպիսով, օրենքով պահանջվում է գնահատել այս լիազորության ապակենտրոնացման ներուժն ու տարբերակները:

Ամեն դեպքում գնահատումը վերաբերում է միայն դպրոցների շենքերի շահագործմանն ու պահպանմանը: Բուն կրթությանը վերաբերող հարցերը, օրինակ՝ ուսումնական ծրագրերը, ուսուցիչների զբաղվածությունը և վճարումը, սոցիալական աշխատողների և հոգեբանների զբաղվածությունը և այլն, մնում են Կրթության և գիտության նախարարության և համապատասխան տարածքային իշխանությունների լիազորությունների շրջանակում: Գնահատման ընթացքում հարկ է դիտարկել և սահմանել նաև պատասխանատվությունների փոխկապակցվածությունները: Թեև դա համատեղ իրականացվող լիազորություն չէ, հարկ է տեղեկություն իրականացնել գործողությունների համակարգումը և կազմակերպումը:

Ներհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների շահագործումն ու պահպանումը

Ներհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների շահագործման և պահպանման ապակենտրոնացման տարբերակները գնահատելու հիմնավորումը դրսևորում է հիմնարար տարբերություն՝ ի համեմատություն շատ այլ լիազորությունների:

¹ ՏԿԶՆ (2017թ.): Լի ա գ ո թ ու թ յ ու ն ն եր ի ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզ, էջ 8

Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի Հոդված 44-ի մաս 1 (1)-ում ասվում է, որ ՏԻՄ-ը կազմակերպում է համայնքային ենթակայության ճանապարհների, ճանապարհային երթևեկության կազմակերպման կահավորանքի ու այլ տեխնիկական միջոցների, կամուրջների ու ինժեներական այլ կառույցների պահպանումը և շահագործումը:

Հայաստանի Հանրապետության տեղական (ներհամայնքային) ճանապարհների շահագործման և պահպանման լիազորությունը վերապահվում է ՏԻՄ-երին, այնինչ միջհամայնքային ճանապարհները գտնվում են տարածքային իշխանությունների մանդատի (մարզպետարանների) ներքո: Համայնքների խոշորացման հետ զուգահեռ խոշորացված համայնքների տարածքն ընդգրկում է նաև միջհամայնքային ճանապարհները, որոնք նախկինում չէին գտնվում համայնքապետարանի ենթակայության ներքո: Թեև պետական-տարածքային մակարդակից լիազորությունների վերահատկացումը տեղական մակարդակի մարմիններին որոշվում է գործող օրենքով, լիազորությունների հատկացման եղանակները հարկ է մանրակրկիտ գնահատել լիազորության ընդլայնման տեխնիկական, ինստիտուցիոնալ և ֆինանսական չափումների պատճառով:

Պետական կառույցներից ՏԻՄ-երին ներհամայնքային ճանապարհների շահագործման և պահպանման լիազորությունների հնարավոր փոխանցման շրջանակներում հարկ է նաև քննարկել, թե որչափ պետք է ազգային, տարածքային և տեղական հաստատությունների լիազորությունների հատկացումը կապված լինի ճանապարհների տեսակների և ոչ թե ճանապարհների տեղադրության հետ: Համայնքների խոշորացման արդյունքում ավելի մեծ վարչական միավորներ ստանալու արդյունքում՝ միջհամայնքային ճանապարհները վերածվում են ներհամայնքային ճանապարհների, քանի որ նախկինում առանձին համայնքները այժմ դառնում են խոշորացված համայնքի մի մասը, ինչը հսկայական փոփոխություններ է առաջ բերում նոր համայնքի համար: Այնուամենայնիվ, բնույթը, նշանակությունը կամ երթևեկության ծավալները չեն փոխվում ճանապարհները վերապիտակավորելու և դրանց անվանումը փոխելու արդյունքում: Ճանապարհների կարգը նույնն է մնում: Այդ իսկ պատճառով, համապատասխան օրենքում փոփոխությունը կարող է հանգեցնել շահագործման և պահպանման պատասխանատվության հատկացումն այլ կերպ կազմակերպելուն:

Համայնքային անասնաբուժական ծառայության կազմակերպումը

Հայաստանում անասնաբուժական ծառայությունները մինչև վերջերս տրամադրվում էին ՀՀ գյուղատնտեսության նախարարության ենթակայության «Անասնաբուժասանիտարական և բուսասանիտարական լաբորատոր ծառայությունների կենտրոն» ՊՈԱԿ-ի կողմից: Ոլորտին վերաբերող օրենսդրությունը Հայաստանում մինչ օրս ՏԻՄ-երին վերապահում է թե՛ սեփական, թե՛ պատվիրակված լիազորություններ, որոնք ունեն միայն օժանդակող բնույթ: 2018թ. օրենքի փոփոխությամբ ՏԻՄ-երը ստանում են խնդիրներ՝ աշխատանքի վերցնելու անասնաբույժների և իրականացնելու անասնաբուժական ծառայություններ:

Այս ծառայության ապակենտրոնացումը միտված է ծառայություններ տրամադրողներին (անասնաբույժներին) և ծառայությունից օգտվողներին (ֆերմերներին և գյուղական տնտեսություններին) ավելի լավ կապակցելու նպատակին: Անասնաբուժությունը բնակչության համար զբաղվածության և եկամուտի գոյացման հիմնական ոլորտներից է համայնքների մեծ մասի համար, ինչպես նաև հանդես է գալիս որպես կենսագործունեության հիմնարար տեսակ և կենսակերպ շատ տնային տնտեսությունների համար: Անասնաբուժական ծառայությունը պետք է հաշվի առնի տվյալ տարածքում անասնաբուժության կոնկրետ պայմանները, որոնք կարող են տարբերվել համայնքից համայնք: Մրա համար պահանջվում է հաճախորդների հետ հաճախ հաղորդակցվելու կարողություն և կոնկրետ տարածքի ու սոցիալական համատեքստի իմացություն:

Այնուամենայնիվ, որպես տնտեսության մի մաս՝ կենսունակ և արտադրողական գյուղատնտեսությունը և առողջ անասնապահությունը նաև մեծ կարևորություն ունի պետության համար: Պետությունը շահագրգիռ է՝ կարգավորել անասնաբուժական

ծառայությունները՝ դարձնելու դրանք արդյունավետ, տրամադրելու մեթոդաբանական ուղղորդում և ապահովելու համապատասխան դեղամիջոցների առկայություն/հասանելիություն:

Ապակենտրոնացման ընտրված մոտեցումը պետք է ինտեգրի այս շահերն ու հետաքրքրությունը: Կարիքների, կարողությունների և ֆինանսական կառույցների մանրակրկիտ գնահատումն անհրաժեշտ է հատկորոշելու օպտիմալ տարբերակը:

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Վերջին տարիների մի շարք զեկույցներում նկարագրվել են միջոցառումներ ու մոտեցումներ, որոնք ընդգրկում էին ապակենտրոնացման այնպիսի առանցքային տարրեր, ինչպիսիք են՝ տարածքային բարեփոխումներ, ֆինանսական ապակենտրոնացում, վերապատրաստման համակարգերը, իրավական հենքի փոփոխություններ (ԱՄՆ ՄԶԳ, ՇՀԳ/SDC, ԳՄՀՀ և այլն): Դրանցում ներկայացված էր ապակենտրոնացման քիչ թե շատ լիարժեք պատկերը: Այսուհանդերձ, թղթից իրականությանն անցնելը լրջագույն աշխատանք է, հատկապես՝ այդպիսի մեծ թվով շահագրգիռ կողմերի ներգրավման պարագայում: Ապակենտրոնացմանն առնչվող տարբեր փաստաթղթերում առաջարկվող քայլերի իրականացումը դերերի և պատասխանատվությունների փոփոխությունների է հանգեցնում և, այդպիսով, համատարած անապահովության և երկմտանքի տեղիք տալիս:

Ապակենտրոնացման վերջնականատակը լիազորությունները և ծառայությունները մարդկանց հնարավորինս հասանելի դարձնելն է: Սակայն ոչ բոլոր լիազորություններն են հնարավոր ավելի լավ, կամ ընդհանրապես՝ տեղական մակարդակում իրականացնել: Բացի այդ, ապակենտրոնացման միևնույն ձևաչափը ոչ բոլոր լիազորություններին է համապատասխանում: Ըստ այդմ, սույն հայեցակարգի ելակետը ոչ թե Հայաստանում բարելավված ապակենտրոնացման համար պահանջվող փոփոխությունների նկարագրությունն է, այլ լիազորությունների արդյունավետ և խելամիտ ապակենտրոնացման նախապայմանների քննարկումը:

Սույն հայեցակարգային փաստաթուղթը պատրաստվել է Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության (GIZ) կողմից իրականացվող «Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում» ծրագրի շրջանակներում՝ Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարության (BMZ), Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների Միջազգային զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ/USAID) և Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության (SDC) ցուցաբերած աջակցության շնորհիվ:

Սույն առաջադրանքի նպատակն է վերանայել ապակենտրոնացման գործող քաղաքականությունն ու ռազմավարությունները և Հայաստանում լիազորությունների ապակենտրոնացման համար համակարգված գործնական մոտեցում առաջարկել: Այդ նպատակով տեխնիկական առաջադրանքում առանձնացվել են հետևյալ աշխատանքները.

- Իրավիճակի վերանայում/վերլուծություն
- Ապակենտրոնացման նոր մոտեցման կոնցեպտուալացում և ներկայացում
- Առաջարկություններ տարբեր գերակա ոլորտներում ապակենտրոնացման վերաբերյալ
- Գործունեության տարեկան ամփոփիչ հաշվետվություն

Իրականացման ընթացքում ուշադրության կենտրոնում հայտնվեց գործընթացների նկարագրությունը լիազորությունների դասակարգման և ապակենտրոնացման նպատակով, մի կողմ թողնելով ապակենտրոնացման համապարփակ մոտեցման ներկայացումը: Աշխատանքներն իրականացվել են 2018 թվականի սեպտեմբերից մինչև 2019 թվականի ապրիլ:

Սույն հայեցակարգային փաստաթղթում ներկայացվում են լիազորությունների ապակենտրոնացմանը և դասակարգմանն առնչվող գաղափարները, տարրերը և գործիքները: Հաջորդիվ ներկայացվող չորս հատվածներում ներկայացվում է ընդհանուր ապակենտրոնացման շրջանակը (մաս 1), անցում կատարելով լիազորությունների դասակարգմանը (մաս 2) և լիազորությունների ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման գործընթացի տարրերի և գործիքների ներկայացմանը (մաս 3): Ամփոփիչ բաժինը

ներկայացնում է երեք լիազորությունների համար գնահատման գործընթացի կիրառությունը որպես օրինակելի նմուշ՝ ի ցույց դնելով կիրառման մասշտաբները (մաս 4):

Հայեցակարգը ներկայացվել է 2019 թվականի ապրիլի 30-ին «ՏԻՄ-երի լիազորությունները և դրանց հետագա ապակենտրոնացման առաջարկվող գործընթացը» թեմայով Երևանում կայացած կլոր սեղանի ժամանակ: Քննարկվեցին մասնակիցների դիտողությունները, որից հետո փոփոխություններ կատարվեցին հայեցակարգում: Պրն. Կարլ Ուլբրիխտը տեղեկություններ տրամադրեց ներկա իրավիճակի վերաբերյալ՝ կապված մաս 4-ում նկարագրված երեք օրինակելի լիազորությունների հետ:

1. ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՇՐՋԱՆԱԿԸ

Ապակենտրոնացման տարրերի քննարկման համար պահանջվում է հիմնական նկատառումների հստակեցում՝ բազմապիսի շահագրգիռ կողմերով ներկայացող հանրային շրջանում ապակենտրոնացման նկատմամբ մոտեցումների և դրա տարբերակների մասին լայն կոնսենսուսի հասնելու համար: Այդ հիմնական նկատառումները ռազմավարական նպատակներ չեն արտացոլում, փոխարենը դրանք օգնում են սահմանել ապակենտրոնացման գործընթացի հիմնական ուղղությունները:

1.1 «Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա». նպատակ և ուղիներ

«Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան» սահմանում է ապակենտրոնացման հիմնարար սկզբունքները: Խարտիայի ստորագրմամբ և վավերացմամբ Հայաստանն ընդունում է այդ սկզբունքները: Մահմանադրական և առնչվող օրենքների փոփոխություններն, անշուշտ, կատարվեցին՝ Խարտիայի հոդվածներին դրականորեն արձագանքելու նպատակով:

Այնուամենայնիվ, Խարտիան չպետք է դիտարկել բացառապես որպես փաստաթուղթ, որը ներկայացնում է ապակենտրոնացման նպատակները: Այն հարկ է դիտարկել նաև որպես մի փաստաթուղթ, որը նկարագրում է ապակենտրոնացման իրականացման անցումային ուղին:

Հայաստանում ապակենտրոնացման ներկա վիճակի առնչությամբ Խարտիայի դրույթները հուշում են, թե ինչ է անհրաժեշտ անել և որ է՛լ ավելի կարևոր է՝ ինչպես դա անել: Բոլոր անհրաժեշտ քայլերի և փոփոխությունների նպատակը պետք է լինի հասնել Խարտիայի առանձին դրույթների իրագործմանը՝ հետևելով վերջինիս սահմանած ուղեկալներին:

Այս ուղեկալները սահմանվում են ոչ թե դրույթներով, այլ այդ դրույթներում ներառված «հիմնաբառերի/բանալի բառերի» ձևակերպումներով: Օրինակներ.

- Հոդված 4 (2). Տեղական ինքնակառավարման մարմինները, օրենքով սահմանված շրջանակներում, գործողությունների **լիակատար ազատություն** ունեն իրականացնելու իրենց նախաձեռնությունները՝ ցանկացած հարցի հետ կապված, որը դուրս չէ իրենց իրավասություններից և վերապահված չէ իշխանության այլ մարմնի իրավասությանը:

Ապակենտրոնացման հաջող իրագործման նախապայմանը տեղական իշխանությունների՝ սեփական նախաձեռնությամբ գործելու **լիակատար ազատությունն** է: Ինչևէ, սրան իրավական հայտարարություններով հասնել հնարավոր չէ, այլ միայն փաստացի փոփոխությունների և բարելավումների միջոցով: Անհրաժեշտ է ընդհանուր համաձայնության գալ այն բանի շուրջ, թե լիակատար ազատությունը կոնկրետ համատեքստում ինչ տարրեր է ներառում, և թե ինչ է այդ տարրերի իրականացումը նշանակում տարբեր շահագրգիռ կողմերի համար: Ապակենտրոնացման գործընթացի և լիազորությունների ապակենտրոնացման առանձին ծրագրված քայլերը պետք է արտացոլեն, թե ինչ չափով են դրանք իրականում նպաստում տեղական մարմինների լիակատար ազատությանը:

- Հոդված 4 (3). Հանրային պարտականությունները պետք է, որպես կանոն, կատարվեն այն մարմինները կողմից, որոնք քաղաքացիներին ամենամոտն են գտնվում: Պատասխանատվությունը մեկ այլ մարմնի հանձնելու դեպքում պետք է գնահատել առաջադրանքի ծավալը և բնույթը, ինչպես նաև **արդյունավետության** ու **տնտեսման** կամ խնայողության պահանջները:

Արդյունավետության և տնտեսման դիտարկումը՝ որպես հատուկ իրավասությունների առավել համապատասխան մակարդակի վրա պատասխանատվության բաշխման

հիմնական չափանիշ, հետևում է որոշակի տրամաբանական մոտեցման: Այսուհանդերձ, արդյունավետության և տնտեսման հաշվարկների համար վստահելի տվյալներ են անհրաժեշտ: Որոշք են որոշակի ծառայությունների և, թերևս, ծառայությունների որոշ մասի, փաստացի ծախսերը ըստ առանձին ծառայության, և ընդհանուր առմամբ համայնքապետարանի, մարզի, երկրի կտրվածքով: Ինչ չափորոշիչներ պետք է բավարարվեն: Ինչպես կազմակերպել առանձին ծառայությունների կարիքների գնահատում՝ ընդհանուր ծախսը հաշվարկելու նպատակով: Ինչպես հաշվի առնել տեղագրական պայմանները և բնակավայրի կառուցվածքը՝ ծառայությունների մատուցման նպատակով: Ինչպես տարբերակել, թե արդյոք տեղական ինքնակառավարման մարմիններն (ՏԻՄ) են լավ կամ վատ արդյունավետություն ցուցաբերում և տնտեսում, թե՞ դա ավելի բարձր մակարդակում է արվում: Հնարավոր է/անհրաժեշտ է արդյոք ձևեր լուծումներ գտնել՝ հիմնվելով արդյունավետության և տնտեսման վրա: Փաստացի ծախսերի հատկանշման նախապայմանը, և, ըստ այդմ՝ արդյունավետության և տնտեսման հաշվարկի նախապայմանը յուրաքանչյուր լիազորության համար սահմանված չափորոշիչների առկայությունն է:

- **Հոդված 4 (5).** Կենտրոնական կամ տարածաշրջանային մարմինների կողմից լիազորությունները պատվիրակվելու դեպքում կառավարման մարմինները պետք է, որքան հնարավոր է, **դրանց իրականացումը տեղական պայմաններին հարմարեցնելու ազատություն ունենան:**

Տեղական պայմաններին հարմարեցնելու նպատակով **ազատություն ունենալու** համար պետք է երեք նախապայման ապահովվի. (1) պատվիրակող մարմնի և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև փոխադարձ համաձայնություն՝ էական տարրերի պարտադիր պահելու շուրջ, (2) հարմարեցման ընթացակարգային սկզբունքները, և (3) պահանջվող կարգավիճակի/հարմարեցման սխեմայի սահմանման՝ ՏԻՄ-երի կարողությունները:

- **Հոդված 4 (6).** Ցանկացած որոշման պլանավորման և ընդունման գործընթացում, որն անմիջականորեն առնչվում է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, անհրաժեշտ է խորհրդակցել այդ մարմինների հետ, որքան հնարավոր է, անելով դա նախապես և **պատշաճ ձևով:**

Հոդված 9 (6). Վերաբաշխվող միջոցները հատկացնելու կարգը անհրաժեշտ է **պատշաճ ձևով** համաձայնեցնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ:

Պատշաճ ձևի ընկալումը տարբեր է՝ կախված շահագրգիռ կողմերի համապատասխան տեսանկյուններից, և սովորաբար լուրջ բանավեճերի տեղիք են տալիս: Պլանավորման և որոշումների կայացման գործընթացներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ նրանց վերաբերող բոլոր հարցերի շուրջ խորհրդակցելն ապակենտրոնացման առանցքային տարրն է: Դա ավելին է, քան օրենքներում և կանոնակարգերում դրույթների որոշարկումը, որն էլ, իր հերթին, պետք է խորհրդակցության գործընթացի արդյունքը լինի: Պատշաճ կարգի (կամ գործընթացի) սահմանումը բարդագույն խնդիր է: Դրա համար պահանջվում է հստակեցնել տեսակետները, շահերը և մեխանիզմները՝ բավականին տարասեռ կազմ ունեցող ՏԻՄ-երին մասնակցության հնարավորություն տալու համար: Հաղորդակցության մեջ պետք է հարգվի հակառակ ընթացքի սկզբունքը (այսինքն՝ ոչ միայն վարից վեր, այլև՝ վարից վեր): Որոշումների կայացումը պետք է թափանցիկ կազմակերպվի:

Ավելին, ՏԻՄ-երը պետք է լավ տեղեկացված լինեն այն հարցերից, որոնք պետք է պլանավորվեն և դրանց հետ կապված որոշում կայացնեն: Նրանք պետք է տեղյակ լինեն իրենց շահերից և իրատեսական հնարավորություններից: **Պատշաճ** նշանակում է նաև, որ ներգրավված կողմերի ելման կետերը մոտավորապես պետք է հավասար մակարդակի վրա գտնվեն:

- Հոդված 6 (1). Չսահմանափակելով առավել ընդհանուր օրենսդրական դրույթները, տեղական մարմինները կկարողանան իրենք սահմանել իրենց ներքին վարչական կառուցվածքները **դրանք տեղական կարիքներին համապատասխանեցնելու և արդյունավետ կառավարում ապահովելու** նպատակով:

Եվ կրկին, «տեղական կարիքներին համապատասխանեցնել և արդյունավետ կառավարում ապահովել» առանցքային բառերը հստակ ցույց են տալիս, թե ինչ պետք է արվի: Ապակենտրոնացման գործընթացում արվող քայլերից պետք է լինի կարողությունների զարգացումը և որոշակի իրավական ճկունությունը ըստ ՏԻՄ-երի տարբեր համատեքստերի:

- Հոդված 6 (2). Տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակիցների ծառայության պայմանները պետք է լինեն այնպիսին, որ հնարավորություն ընձեռեն որակյալ կադրեր հավաքագրել՝ հիմնվելով արժանիքի և կոմպետենտության վրա. այդ նպատակով կտրամադրվեն **պատշաճ վերապատրաստման հնարավորություններ, վարձատրության և կարիերայի առաջխաղացման հեռանկար:**

Պատշաճ վերապատրաստման հնարավորությունները, վարձատրությունը և կարիերայի առաջխաղացման հեռանկարը որակյալ անձնակազմի հավաքագրման նախապայման են հանդիսանում: Վերապատրաստումը և անհրաժեշտ պայմաններն արդեն քննարկվել են Հայաստանի ապակենտրոնացման գործընթացի շրջանակում: Սակայն այս տարրերի հետևանքները կարող են ավելի ընդգրկուն լինել: Պատշաճ վերապատրաստումն ուղղակիորեն անդրադառնում է արդյունավետության և տնտեսման վրա. պատշաճ վարձատրությունը պահանջում է «իրենց առաջադրանքների կատարման ծախսերի իրական էվոյուցիա» (տես Խարտիայի հոդված 9 (4)-ը), իսկ կարիերայի առաջխաղացման հեռանկարի համար որոշ իրավական ճկունություն է անհրաժեշտ՝ վարչական ներքին կառուցվածքը տեղական կարիքներին համապատասխանեցնելու նպատակով (տես վերը):

- Հոդված 8 (2). Տեղական մարմինների գործունեության նկատմամբ ցանկացած վարչական վերահսկողություն, որպես կանոն, ուղղված է օրենքի պահանջների և սահմանադրական սկզբունքների պահպանումն ապահովելուն: Վարչական վերահսկողությունը, սակայն, կարող է կիրառվել **նպատակահարմարության նկատմամբ՝** իշխանության վերին օղակների կողմից՝ կապված տեղական մարմիններին պատվիրակված առաջադրանքների կատարման հետ:

Հոդված 8 (3). Տեղական մարմինների կողմից վարչական վերահսկողությունը կիրառվում է այնպես, որ ապահովվի վերահսկող մարմնի միջամտության չափի **համամասնությունն այն շահերի կարևորությանը,** որի պաշտպանությանն է ուղղված տվյալ վերահսկողությունը:

Թե՛ նպատակահարմարությունը, թե՛ շահերի կարևորության համամասնությունը տարբեր շահագրգիռ կողմերի համար մեկնաբանությունների լայն դաշտ են բացում: Դերակատարությունների և պարտականությունների փոխադարձ ըմբռնումը, վերահսկողության չափանիշների սահմանումը և գործընթացների, օրինակ՝ տվյալների և տեղեկատվության փոխանակման, թափանցիկության ապահովումը կարևոր նախապայման են հանդիսանում:

Այս օրինակները ցույց են տալիս, որ Եվրոպական Խարտիան և նրա առանձին դրույթները պետք է կիրառվեն, որպեսզի Հայաստանում ապակենտրոնացման գործընթացում լիազորությունների փոխանցումը և հետագա պատվիրակումը հստակեցվեն: Եվ պետք է կիրառվի ոչ միայն գործընթացի նպատակի որոշման համար:

1.2 Ապակենտրոնացումը և դրա հետևանքները

Չնայած, որ ապակենտրոնացումը հիմնականում միևնույն կերպ է ընկալվում, այն է՝ իրավասությունների և ծառայությունների հնարավորինս բարձր որակով հասանելիություն քաղաքացիներին՝ տեղական մարմիններին հնարավորինս շատ լիազորությունների ապակենտրոնացման միջոցով, սակայն ապակենտրոնացման ներդրման և դեպի ապակենտրոնացման համակարգ տանող քայլերը կարող են զգալիորեն տարբերվել: Սա պայմանավորված է ոչ միայն այն փաստով, որ յուրաքանչյուր երկիր ունի իրեն բնորոշ սոցիալական, քաղաքական և մշակութային համատեքստը, այլև ապակենտրոնացումը մեկնարկելու և գործողության մեջ դնելու դրդապատճառներով:

Ապակենտրոնացմանը նպաստելու պատճառները տարբեր են: Դրանք կարող են ապակենտրոնացման վերաբերյալ անկեղծ քաղաքական համոզմունքից անցում կատարել դեպի պետական հաստատությունների սահմանափակ կարողությունների ու բարդ վարչական և ֆինանսական ընթակարգերի գիտակցումը՝ հասնելով մինչև ստորագրված միջազգային կոնվենցիաների և համաձայնագրերի իրագործում: Բնակիչները և տեղական մարմինները կարող են նաև շեշտադրել ավելի շատ լիազորությունների և ծառայությունների մատուցման անհրաժեշտությունը՝ ելնելով տեղական համատեքստից:

Սովորաբար ապակենտրոնացման բնույթը և ծավալը, բարեփոխումների գործընթացի և առանձին քայլերի սահմանումը, բարեփոխման ժամանակացույցը և այլն, սահմանվում են կառավարության կողմից: Մասնավորապես, ՏԻՄ-երի ներառման և տեղական շահագրգիռ կողմերի հետ հաղորդակցության որոշումը կայացնում է կենտրոնական կառավարությունը: Ի վերջո, դա կարող է որակվել որպես ապակենտրոնացում՝ ապակենտրոնացման կենտրոնական մարմնի կողմից:

Կենտրոնական կառավարման մարմինների համար հաջողված ապակենտրոնացման առանցքային նախապայմանները և հետևանքները հետևյալն են՝

- ՏԻՄ-երը և տեղի բնակչությունը պետք է համոզված և հետաքրքրված լինեն բարեփոխմամբ, որը գրեթե ամբողջությամբ մշակվել է կենտրոնական մակարդակում: Կենտրոնական կառավարման մարմինների հանդեպ վստահության հնարավոր պակասը կարող է հեշտությամբ հանգեցնել վերևից իջնող ցանկացած որոշման նկատմամբ տեղական շահագրգիռ կողմերի դիմադրությանը: Անվստահության և դիմադրության հաղթահարման լավագույն ձևը երկու կողմերի՝ բնակչության և տեղական իշխանությունների համար գործնական օգուտների ստեղծումն է: Բարեփոխումը պետք է ձևավորվի և իրականացվի ըստ այդմ:
- Կառավարությունը և համապատասխան պետական մարմինները պետք է ՏԻՄ-երին պատասխանատվություն ստանձնելու հնարավորություն ընձեռեն և բոլոր առումներով արդյունավետ կառավարում ապահովեն: Սա ավելին է, քան պարզապես համապատասխան օրենսդրության կարգավորումը: Բոլոր անհրաժեշտ կառուցվածքային կարգավորումները/ճշգրտումները պետք է դյուրացվեն կենտրոնական մակարդակում (տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների պրոֆիլ, լիազորությունների չափորոշիչներ, տեղական քաղաքական գործիքների և աշխատակիցների վերապատրաստում, տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարատևելի ֆինանսական կենսունակություն և այլն), սակայն ՏԻՄ-երի ներգրավմամբ և հանրությանն ակտիվ իրազեկելով:
- Կառավարությունը պետք է ՏԻՄ-երի ֆինանսական կարողություններն ապահովի կամ տեղական հարկերի բազայի աղբյուրների և այլ տեղական եկամուտների ավելացմամբ, կամ էլ դրամաշնորհների և սուբսիդիաների միջոցով: Տեղական շահագրգիռ կողմերից ապակենտրոնացման արդյունքում պահանջվող որևէ աշխատանք չպետք է վտանգի ֆինանսական միջոցների բացակայության պատճառով:

- Բացի կառավարության՝ ապակենտրոնացման գործընթացի կառուցվածքի մշակման, համակարգման և ֆինանսավորման պատասխանատվությունից, կարևոր նախապայման է նաև այն, որ բոլոր առնչվող պետական մարմինները միևնույն գաղափարի հարեն և այն համայնքներին փոխանցեն: Անորոշ ուղերձները կասկածի տակ են դնում բարեփոխումը և կառավարության՝ ապակենտրոնացման հարցում ունեցած մեծ և անկեղծ շահագրգռվածությունը:

ՏԻՄ-երի մակարդակում հաջողված և արդյունավետ ապակենտրոնացման նախադրյալները և հետևանքները հետևյալն են՝

- ՏԻՄ-երը պետք է համայնքային աշխատանքների, ներառյալ՝ ֆինանսական, արդյունավետ կառավարում իրականացնեն: Շատ դեպքերում ՏԻՄ-երը չեն կարողանում գիտակցել, թե որն է արդյունավետ կառավարումը՝ կարողությունների, ինչպես նաև մարդկային ռեսուրսների ու ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի բացակայության պատճառով: Սակայն ՏԻՄ-երը պետք է պատրաստակամություն և լրջություն դրսևորեն՝ անձնակազմի որակավորման և համայնքապետարանում պատշաճ կառուցվածք ձևավորելու հարցերում, թեկուզ և դա փոքր քայլերով արվի: Դա ներառում է կառավարության, պետական իշխանության մարմինների և (կամ) դոնոր կազմակերպությունների կողմից որակավորման և խորհրդատվական առաջարկներին ակտիվորեն ընդառաջելը:
- Տեղական մակարդակում մեկ այլ կարևոր պայման է այն, որ ՏԻՄ-երը սկսեն բնակիչներին ներգրավել և իրագեկել ապակենտրոնացման գործընթացի որոշակի ոլորտներում ընթացող բարեփոխումների վերաբերյալ, այդ թվում՝ նրանց վերաբերող բոլոր փոփոխությունները և օգուտները: Բնակիչների ակտիվ և կազմակերպված մասնակցությունը բարեփոխման այն հիմքն է, որի վրա պատասխանատվությունների «տեղակայումը» մեծացնում է բնակիչների՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ նույնացումը և նպաստում տեղական ժողովրդավարությանը:

Երկու կողմերն էլ՝ կառավարությունը և ՏԻՄ-երը պետք է ակտիվորեն իրենց դերակատարությունն ունենան, որպեսզի արդյունավետ ապակենտրոնացում ապահովեն: Երկու դերերը փոխակապակցված են և նույն գործընթացի մասն են կազմում: Այդ իսկ պատճառով ապակենտրոնացման համար պահանջվող քայլերը և մեխանիզմները պետք է սահմանվեն և մշակվեն կենտրոնական կառավարության, համապատասխան պետական մարմինների և ՏԻՄ-երի հետ համատեղ:

1.3 Կարևոր սկզբունքներ. սուբսիդիարություն և կապակցվածություն

Ապակենտրոնացման մասին խոսելիս էական է անդրադառնալ սուբսիդիարության սկզբունքին: Սուբսիդիարության սկզբունքը նշանակում է, որ հանրային հատվածի խնդիրներն ընդհանրապես և մեծ անորոշության պայմաններում պետք է իրականացվեն ամենացածր վարչական մակարդակում, այսինքն՝ տեղական մակարդակում, այն է՝ ՏԻՄ-երի կողմից: Ավելի վերադաս մակարդակները հանրային խնդիրներով զբաղվում են միայն այն դեպքերում, երբ ենթադրվում է, որ հաջորդ ավելի ստորին մակարդակը այդ խնդիրներով զբաղվելու դեպքում կհայտնվի գերլարման վիճակում: Ինչևէ, վերադաս մակարդակները, որպես առաջնահերթություն, պատասխանատվություն են ստանձնում, անհրաժեշտության դեպքում, զբաղվելու ստորին մակարդակի խնդիրներով: Մա հստակորեն ամրագրված է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 3-րդ մասում:

Նախքան պատասխանատվություն ստանձնելը, ավելի վերադաս մակարդակները պետք է ապացուցեն, որ հաջորդ ստորին մակարդակը չի կարողանում կատարել այդ գործողությունները սահմանված չափորոշչով պահանջված մասշտաբով կամ չի կարողանում լիազորություններն արդյունավետորեն իրականացնել: Հաճախ սուբսիդիարության սկզբունքը ինչ-որ կերպ գլխիվայր է շրջվում, որովհետև քննարկում են, թե որ հանրային գործառույթները

պետք է փոխանցվեն ավելի բարձր մակարդակից ավելի ցածր (տեղական) մակարդակին, «ո՞ր հանրային գործառույթներն ավելի լավ կիրականացվեն ավելի բարձր իշխանությունների կողմից» հարցը քննարկելու փոխարեն:

Ապակենտրոնացմանը նպաստող քաղաքական համակարգերում սուբսիդիարության սկզբունքին հետևող ուղենիշային հարցերը հետևյալն են.

- Պետական խնդիրներից (լիազորություններից) որո՞նք կարող են ՏԻՄ-երն արդյունավետորեն և էֆեկտիվությամբ իրականացնել:
- Ներկայում պետական մարմինների կողմից իրականացվող պետական խնդիրներից (լիազորություններից) որո՞նք կարող են ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվել՝ քաղաքացիներին ավելի մոտ լինելու շնորհիվ:
- Տեղական մակարդակում ի՞նչ կարողություններ պետք է զարգացվեն, որպեսզի հետագայում ապակենտրոնացվեն այն պետական խնդիրները (լիազորությունները), որոնք պետք է մոտ լինեն քաղաքացիներին:
- Որո՞նք են որոշակի պետական խնդիրների (լիազորությունների) ապակենտրոնացման անհրաժեշտությունը և տեղական մակարդակում առկա կարողությունների պակասը կամ բացակայությունը այլընտրանքային կամ միջանկյալ տարբերակները, օրինակ՝ պետական մարմինների կողմից լիազորությունների ժամանակավոր իրականացում՝ մինչև ՏԻՄ-երի հզորացումը, որը կնպաստի միջհամայնքային համագործակցության խրախուսմանը կամ միջհամայնքային միությունների ստեղծմանը և այլն:
- Ո՞ր խնդիրները պետք է երկրում առկա պայմանների և պետական շահի պատճառով պայմանավորված մնան վերադաս մակարդակում:

Անհրաժեշտ է գործունեության բազմամյա ծրագիր մշակել՝ հիմնվելով լիազորությունների տեղաբաշխման և կարողությունների զարգացման ուղենշված կարիքների վրա:

Հաջող ապակենտրոնացման համար սուբսիդիարության սկզբունքից պակաս տարածված, սակայն հավասարապես կարևոր է կապակցվածության սկզբունքը: Կարճ ասած, կապակցվածության սկզբունքը նկարագրում է այն կանոնը, ըստ որի չափորոշիչները, ծառայությունների մատուցման ձևերը և ծավալը և այլն սահմանող պետական մարմինը պարտավոր է ծածկել այս գործառույթի իրականացումից առաջացող ծախսերը: Սա հատկապես կարևոր է այն դեպքում, երբ պետական մարմինների լիազորությունները պատվիրակվում են ՏԻՄ-երին: Լիազորությունների պատվիրակումը պետք է կատարվի միայն այն դեպքում, երբ իրականացման ծախսերը կատարվում են պատվիրակող մարմնի կողմից:

Այն կարելի է տարբերակել ըստ խիստ և հարաբերական կապակցվածության²:

- Խիստ կապակցվածությունը պատվիրակող մարմնի կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար առաջացող բոլոր հավելյալ ֆինանսական բեռի լիարժեք կրման պարտավորությունն է. սա ներառում է նյութական և վարչական բոլոր անհրաժեշտ ծախսերը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկա ֆինանսական կարողությունները պետք է էական դեր չխաղան:
- Հարաբերական կապակցվածությունը պատվիրակող մարմնի՝ ծախսերի փակման կարգավորմամբ զբաղվելու պարտավորությունն է: Սա անորոշ ձև է և բանակցությունների պատուհան է բացում: Այն պահանջում է ՏԻՄ-երի և նրանց միությունների մեծ ներկայացվածություն քաղաքական քննարկումներում, որպեսզի կարողանան համոզել վերին օղակներին՝ ստանձնելու պատվիրակված աշխատանքների կատարման համար ֆինանսական պարտավորություններ:

² Տես www.haushaltssteuerung.de/lexikon-konnexitaetsprinzip.html (հոկտեմբերի 18, 2018 թ.)

Թույլ կարողությունների (ֆինանսական) պարագայում խիստ կապակցվածությունն ավելի պատշաճ տարբերակ է: Յուրաքանչյուր պատվիրակված աշխատանքի ծախսերի ճշգրտումը պետք է կատարվի պատվիրակող մարմնի և ՏԻՄ-ների համատեղ: Այլ շահագրգիռ կողմերը կարող են ներգրավվել որպես ռեսուրսային անձինք կամ վստահորդ:³

ՏԻՄ-երի թույլ ֆինանսական կարողության և տեղական եկամուտների անբավարար հենքի դեպքում կապակցվածության սկզբունքը նույնպես հարկ է կիրառել պարտադիր լիազորությունների վերաբերմամբ:

1.4 Սոցիալ-մշակութային ազդեցություն

Երկրում ապակենտրոնացման շրջանակի կարևոր կողմը վերաբերում է հասարակության սոցիալ-մշակութային բնութագրին: Ապակենտրոնացումը չի կարող դիտարկվել միայն իրավական պահանջների, միջազգայնորեն համաձայնեցված չափանիշների կամ համապատասխան սկզբունքների տեսանկյունից: Ապակենտրոնացման հենքը և հիմնական ուղղությունը մեկ այլ տեղ են ընդհանուր եզրեր գտնում: Այսուհանդերձ, ապակենտրոնացման գործընթացների կառուցվածքը, ընթացակարգերը, արագությունը և այլն, պետք է հաշվի առնեն տվյալ երկրին բնորոշ պայմանները: Չպետք է թերագնահատել սոցիալ-մշակութային ազդեցությունը:

Այս ազդեցությունը երևան է գալիս մի շարք ոլորտներում.

- Կենտրոնական իշխանության մարմինների մասին քաղաքացիների պատկերացման վրա ազդում է պատմական և ներկա փորձը.
- Տեղական ինքնակառավարման մարմինների մասին քաղաքացիների պատկերացման վրա ազդում են իրատեսական, պակաս կամ ոչ իրատեսական ակնկալիքները.
- Բնակիչների կողմից պարտադիր լիազորությունների ընդունման վրա ազդում են ժառանգած ակնկալիքները, օրինակ՝ գյուղական համայնքապետարաններում մշակույթի տների գոյությունը կարող է դիտվել որպես իրավական սովորույթ:
- «Բնականոն կյանքը» և այդպիսով՝ հանրային ծառայությունների իրական կարիքները մեծապես տարբեր են երկրում և ազդում են ապակենտրոնացման ենթադրվող պահանջների բնակիչների շրջանում քաղաքական բարեփոխումների ընդունելության վրա:
- Տեղի քաղաքական գործիչների ժառանգած վերաբերմունքն անդրադառնում է ապակենտրոնացման պահանջների կատարման և բարեփոխմանն ակտիվ մասնակցություն ունենալու կարողության վրա:
- Նույնը վերաբերում է պետական իշխանության մարմիններին: Ազգային քաղաքական գործիչների և գործադիր մարմինների ժառանգած վերաբերմունքն անդրադառնում է ապակենտրոնացման պահանջների կատարման և բարեփոխմանն ակտիվ մասնակցություն ունենալու մոտիվացիայի վրա:
- Հաղորդակցության ավանդական մոտեցումները և բանակցային կառուցակարգերն ազդում են լիազորությունների ապակենտրոնացման առանձնահատկությունների և, ընդհանուր առմամբ, ապակենտրոնացման գործընթացների վրա:

Այս սոցիալ-մշակութային ազդեցության գործոնները, իհարկե, որոշիչ չեն ապակենտրոնացման համար: Այնուամենայնիվ, դրանք որոշիչ են ապակենտրոնացման գործընթացների կազմակերպման և դրանց հաջող իրականացման համար:

³ Տես նաև գլուխ 3.3.5

Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական խարտիայում, ինչպես նաև մի շարք այլ (հայաստանյան կամ միջազգային) փաստաթղթերում մարդկանց կարիքները, բնականոն կյանքը, բնակիչներին մոտ գտնվելը և այլն, ամրագրված են որպես ապակենտրոնացման գլխավոր և վերջնական նպատակ: Այսպես, երկրի սոցիալ-մշակութային պայմանների և առանձնահատկությունների հետ հաշվի նստելը պետք է ապակենտրոնացման ձևավորման և իրականացման կարևորագույն չափանիշը դառնա:

2. ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԴԱՍԱԿԱՐԳՈՒՄԸ

2.1 ՏԻՄ-ԵՐԻ լիազորությունների ներկա դասակարգումը Հայաստանում

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների դասակարգումը նպատակ ունի որոշարկել իրականացվող գործառնությունների առաջնահերթությունները, որակյալ կերպով պլանավորել առկա ֆինանսական միջոցները և այլ կարողություններն այնպես, որ անդրադարձ արվի համայնքի բնականոն կյանքի ընթացքին և բնակիչների կենսական կարիքներին:

Ինչպես մեծ թվով այլ երկրներում, Հայաստանում նույնպես ՏԻՄ-երի լիազորությունները բաժանվում են երեք խմբի՝

- Պատվիրակված լիազորություններ.
ՏԻՄ-երին արդեն իսկ պատվիրակվել են 34 լիազորություններ: Լիազորությունների պատվիրակումը և ըստ լիազորությունների առանձին աշխատանքների տեղաբաշխումը ներկայացված են ոլորտային օրենքներում: 2017 թվականին ՀՀ ՏԿԶԼ-ի կողմից մշակված «Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզի» նախագծում նկարագրված են այն յոթ լիազորությունները, որոնք պետք է պատվիրակվեն, ընդ որում՝ մեկն (անասնաբուժական ծառայություն) արդեն իսկ պատվիրակված է՝ համապատասխան ոլորտի օրենսդրական փոփոխությունների կատարմամբ:
- Պարտադիր լիազորություններ
Գործող պարտադիր լիազորությունները նկարագրվում են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 12-րդ հոդվածում («Համայնքի պարտադիր խնդիրները») և 4-րդ գլխում («Համայնքի ղեկավարի լիազորությունները»), ներառելով ընդհանուր թվով 118 սեփական կամ պարտադիր լիազորություններ: Ցանկը բավականին երկար է և բազմաբնույթ, որի համար բավականաչափ ֆինանսավորում (սեփական եկամուտներ և հանրային ֆինանսական փոխանցումներ) և ՏԻՄ-երի կազմակերպված ինստիտուցիոնալ ընթացակարգեր են պահանջվում:
- Կամավոր լիազորություններ
«Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի 10-րդ հոդվածի մաս 3-ով սահմանվում է. «Համայնքի կամավոր խնդիրներն այն խնդիրներն են, որոնցով համայնքային կյանքի բնականոն ընթացքը ուղղակիորեն պայմանավորված չէ և կարող են իրականացվել, միայն պարտադիր խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներից բացի, հավելյալ ֆինանսական միջոցների առկայության դեպքում», իսկ նույն հոդվածի 10-րդ մասում նշվում է. «Համայնքի կամավոր խնդիրները, դրանց լուծմանն ուղղված սեփական լիազորությունները և դրանց իրականացման կարգը սահմանվում են ավագանու որոշմամբ»:

Չնայած, որ այս դասակարգումը համահունչ է ընդունված պատկերացումներին, օրենքում սահմանված պարտադիր լիազորությունների ներկա քանակը ցույց է տալիս, որ դրանց զգալի մասը խնդիրներ է առաջացնում տեղական մակարդակում, որն առանց այն էլ բավականին բարդ է համայնքներում:

Ֆինանսական և մարդկային կարողությունների առումով համայնքների մեծ մասն ի գործու չեն պարտադիր լիազորություններ իրականացնել, երբեմն շատ քիչ թվով պարտադիր լիազորություններ են իրականացվում: Որոշումը, թե որ պարտադիր լիազորությունները պետք է իրականացվեն, ՏԻՄ-երը կանխում են՝ որպես իրենց հայեցողական պատասխանատվություն: Հաճախ, կոնկրետ լիազորությունների համար համայնքի բյուջեին գումարի հատկացման միակ

չափանիշը տվյալ խնդրի համար բավարար գումարների առկայությունն է, այլ ոչ թե այդ դաշտում առկա իրական կարիքը: Մինևույն ժամանակ, ազդեցիկ շահագրգիռ կողմերի առանձին շահերը կարող են ազդել որոշման վրա, թե որ պարտադիր լիազորություններն են ֆինանսավորվում համայնքի բյուջեից և իրականացվում, ինչպես նաև թե որոնք են դուրս թողնվում: Այս հարցերն օրինական են և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հայեցողությանն են թողնված:

Այնուամենայնիվ, եթե համայնքը ստիպված է ընտրել՝ պարտադիր լիազորություններից որո՞նք կարող են իրականացվել չնայած ֆինանսական սահմանափակումներին, ի հայտ են գալիս լրացուցիչ խնդրահարույց հետևանքներ.

- Կոնկրետ ներդրումների և ծառայությունների երկարաժամկետ պլանավորումը դժվար է,
- Ծառայությունները ամբողջական չեն, կամ հնարավոր չէ բնակիչներին ներկայացնել ծառայությունների համակողմանի առաջարկ,
- Մեծ թվով պարտադիր լիազորություններ պարզապես առհասարակ չեն իրականացվում, այնինչ քաղաքացիներն իրավունք ունեն օգտվել այդ ծառայություններից:

Դժվար է նաև այս ծառայությունների համար տեխնիկական գիտելիքներ և ինստիտուցիոնալ կառուցվածք ձևավորել, որոնք կախված են անձնակազմի առկայությունից, ինստիտուցիոնալ կարողություններից և կենսական նշանակություն ունեն բնակիչների և (կամ) համայնքապետարանի համար: Երկարաժամկետ կտրվածքով սա կարող է նպաստել անարդյունավետության աճին, ինչպես նաև համայնքների անարդյունավետությանը: Երկարաժամկետ կտրվածքով ծառայությունների որակին, համայնքապետարանի կարողություններին և դրանց արդյունքում՝ նաև ՏԻՄ-երի համբավին ու անուղղակիորեն պետությանը և ապակենտրոնացմանը հասցված վնասը կարող է բավականին մեծ լինել:

Ի լրումն, հաշվի առնելով պարտադիր լիազորությունների քանակը, ինչպես նաև օրենքի դրույթն առ այն, որ կամավոր լիազորությունները չունեն ուղղակի ազդեցություն համայնքի բնականոն կյանքի վրա, կամավոր լիազորություններն իրականում ընդհանրապես չեն իրականացվում: Օրենքով սահմանված դասը հիմնականում թղթի վրա է: Համայնքները չեն տիրապետում անկախ որոշումներ կայացնելու համար իրական լիազորությունների շրջանակին:

Պարտադիր լիազորությունների առավել խիստ տնօրինումը որոշակի առավելություններ է տալիս թե՛ ՏԻՄ-երին, թե՛ պետությանը:

- Պետության համար կարևոր է հիմնավորել այն որոշումները, թե որ լիազորությունների գործառնական պատասխանատվության մասով են ՏԻՄ-երը լիովին ազատ, սակայն իրականացման որոշումը կախված չէ առանձին համայնքապետարաններից, օրինակ՝ միջոցների բացակայության պատճառով:
- ՏԻՄ-երի՝ միջոցների մասով մանևրելու հնարավորությունը սահմանափակվում է կամավոր լիազորություններով: Այս լիազորությունները կարող են իրականացվել, սակայն կարող են նաև չիրականացվել՝ կախված հասանելի միջոցներից, քաղաքական կամքից, բնակիչների պահանջից և այլն: Բյուջեի պլանավորումը և անձնակազմի կառավարումը տեղական մակարդակում ավելի լավ է կազմակերպված: Պլանավորման փուլում պատվիրակված և պարտադիր լիազորություններն առաջնահերթություն են ստանում, մինչդեռ կամավոր լիազորությունները կարող են պլանավորվել միայն նախորդ երկու լիազորությունների համար գումարների և անձնակազմի ապահովումից հետո:

Հետևապես, ծախսատար պարտադիր լիազորությունների թիվը հարկ է սահմանափակել՝ չգերծանրաբեռնելու ՏԻՄ-երին և ապահովելու այդ պարտադիր լիազորությունների իրական կատարումը: Պարտադիր լիազորությունների համար պետությունը պետք է ապահովի ՏԻՄ-երի՝ սեփական պատասխանատվությունն իրացնելու կարողությունը տրամադրելով

բավականաչափ ֆինանսավորում և աջակցություն կարողությունների զարգացման հարցում: Թվի սահմանափակման շնորհիվ պետությունը հնարավորություն ունի կենտրոնանալու սուբսիդիաների և բյուջետային հատկացումների վրա:

Այնուամենայնիվ, սա չպետք է հանգեցնի այնպիսի մի վիճակի, որտեղ պետությունը ֆինանսական միջոցներ է հատկացնում կամ միայն պարտադիր լիազորություններին է ուղղում սեփական տեղական եկամուտները: ՏԻՄ-երը պետք է (ֆինանսապես) կարողունակ լինեն նաև իրենց կամավոր լիազորություններն իրականացնելու համար: Ինչևէ, կամավոր լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ տեղական ինստիտուտները և տեխնիկական կարողությունները զարգացնելու որոշումը կախված է նախելառաջ ՏԻՄ-երից: Սա ներառում է նաև ՏԻՄ-երի՝ այս ոլորտում տրվող դրամաշնորհների դիմելու կարողություններից:

2.2 Որ լիազորությունները պետք է պարտադիր լինեն

Պարտադիր լիազորությունների ցանկը որոշելուց հետո կամավոր լիազորություններն ինքնաբերաբար են որոշարկվում: Առավել դժվար է պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների տարանջատումը, սակայն նույնիսկ այս դեպքում պարտադիր լիազորությունների սահմանումը դարձյալ առանցքային կարևորություն է ստանում:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի գլուխ 4-ի համաձայն, պարտադիր լիազորությունների շրջանակը մեծ է ներառում է բոլոր տեսակի իրավասությունները, որոնք կարող են սկզբունքորեն իրականացվել: Ակնհայտ է, որ ոչ մի համայնքապետարան չի կարող նշված պարտադիր լիազորություններն իրականացնել: Ուստի, ինչո՞ւ լիազորությունները որակել «պարտադիր», եթե դրանք չեն իրականացվում և համայնքապետարանները հարկադրված են օրենք խախտել:

Այդ իսկ պատճառով լիազորությունների ապակենտրոնացման և ՏԻՄ-երի կողմից համայնքների բնականոն կյանքի ապահովման հիմնական հարցադրումը հետևյալն է.

- ՏԻՄ-երի ո՞ր լիազորությունները պետք է լինեն պարտադիր:

Պարտադիր լիազորությունները իրավացիորեն բնութագրվում են որպես համայնքի կյանքի համար կենսականորեն կարևոր: Սակայն, վերջիվերջո, ի՞նչ է դա նշանակում: Ո՞վ է սահմանում, թե ինչն է համայնքի կյանքի համար կենսականորեն կարևոր:

Ապակենտրոնացված լիազորությունների պարտադիր կատարման սահմանման չափանիշները սովորաբար տեխնիկական բնույթ են կրում: Սա առաջին հերթին վերաբերում է բոլոր ֆիզիկական ենթակառուցվածքներին, ինչպիսիք են՝ ճանապարհները, ջրամատակարարումը, ջրահեռացումը, էլեկտրականությունը, հեռահաղորդակցությունը և այլն: Բոլոր հիմնական առողջապահական ծառայությունները, սոցիալական պաշտպանությունը, թափոնների կառավարումը, բնակարանային պայմաններով ապահովումն այն բնորոշ խնդիրներն են, որոնք կենսական կարևորություն ունեն համայնքի կյանքի համար:

Ավելի դժվար է սահմանել այն դեպքում, երբ սոցիալ-մշակութային հայեցակետերը տեսակարար կշիռ են ստանում: Որչա՞ փ են սոցիալ-մշակութային հարցերն ազդում բնակիչների կյանքի վրա գյուղական, հեռավոր բնակավայրերում: Եթե բնակիչները սովոր են մուտք գործել մշակույթի տներ, որոնք գերկարևոր են համայնքի կյանքի համար, մշակույթի տան շահագործումը պետք է լինի պարտադիր: Բնակիչների մեծ մասի կարծիքով՝ ամենայն հավանականությամբ՝ այո, կենտրոնական կառավարության կարծիքով՝ ամենայն հավանականությամբ՝ ոչ, տեղական քաղաքական գործիչների համար՝ կախված քաղաքական շահից ու դիվիդենդներից:

Կասկածից վեր է, որ ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող լիազորությունների տեսակը, որակը և մասշտաբը զգալի ազդեցություն է ունենում քաղաքացիների կողմից սեփական

համայնքի, իսկ համայնքի միջոցով նաև պետության հետ նույնացվելու վրա: Չէ՞ որ համայնքը պետության դեմքն է: Նոր «համայնքապետարանի» հետ նույնացումը չափազանց կարևոր է հատկապես այն ժամանակ, երբ համայնքները միավորվում են առավել խոշորացված համայնքապետարանների մեջ: Հատկապես հայաստանյան համայնքապետարանների դեպքում, որոնք չեն կարողանում մի շարք պարտադիր լիազորություններ իրականացնել և չեն մտածում հավելյալ կամավոր լիազորությունների կատարման, առաջ է գալիս այն հիմնավորված հարցը, թե ողջամիտ է արդյոք սոցիալ-մշակութային կողմերը դիտարկել բացառապես կամավոր լիազորությունների համար, որոնք հազիվ թե իրականացվեն:

«Պարտադիրի» սահմանման համար մեկ այլ հետաքրքիր կողմ է սահմանափակումն առ այն, որ համայնքապետարաններն ի վիճակի չեն զբաղվել բոլոր այն գործողություններով, որոնք սովորաբար համարվում են համայնքների համար կենսականորեն կարևոր, այսինքն՝ համարվում են պարտադիր լիազորություններ: Սա, առաջին հերթին, վերաբերում է տեխնիկական ենթակառուցվածքների շահագործմանն ու սպասարկմանը, որոնք պատշաճ կազմակերպում, սարքավորումներ և փորձ են պահանջում: Ընդունելով այն փաստը, որ գրեթե բոլոր համայնքապետարանները կարողունակ չեն շահագործել և սպասարկել ենթակառուցվածքային ցանցերը և համակարգերը (ջրամատակարարում, ջրահեռացում, ջեռուցում, էլեկտրականություն) կոմունալ ձեռնարկությունների կամ էլ մասնավոր կենցաղ-սպասարկման ընկերությունների միջոցով, ստորև ներկայացվում են որոշ տարբերակներ.

1. Տեխնիկական ենթակառուցվածքների շահագործումն ու սպասարկումը սահմանել որպես պարտադիր լիազորություններ, սակայն որոշել դրանց իրականացման հերթականության առանձնահերթությունը:
2. Տեխնիկական ենթակառուցվածքների շահագործումն ու սպասարկումը սահմանել որպես պարտադիր լիազորություններ, սակայն նվազեցնել չափորոշիչները և մատակարարման դրույքաչափը:
3. Տեխնիկական ենթակառուցվածքների շահագործումն ու սպասարկումը սահմանել որպես պարտադիր լիազորություններ, սակայն իրականացումը և ֆինանսավորումը վերապատվիրակել տարածաշրջանային պետական մարմիններին՝ այն դեպքում, երբ համայնքապետարաններն ի գործ չեն խնդիրներն իրականացնել:
4. Տեխնիկական ենթակառուցվածքների շահագործումն ու սպասարկումը սահմանել որպես կամավոր լիազորություններ, և առանձին համայնքապետարանների հայեցողությանը թողնել դրանց շահագործումն ու սպասարկումն իրենց շահերին և քաղաքական կամքին համապատասխան իրականացնելու համար:

Երրորդ կողմը, որն արժանի է ուշադրության պարտադիր լիազորությունների սահմանման ժամանակ, համայնքապետարանների կարողությունների տարբերություններն են: Հնարավոր է արդյոք սահմանել պարտադիր լիազորությունների տարբերվող ցանկեր՝ ըստ համայնքապետարանների ֆինանսական, տեխնիկական, ինստիտուցիոնալ կարողությունների: Կարելի է արդյոք այս մոտեցումը լեգիտիմ համարել՝ ձգտելով սատարել թույլ համայնքապետարաններին պարտադիր լիազորությունների իրագործման ժամանակ, այնինչ մյուսները ստիպված կլինեն բեռն ինքնուրույնաբար տանել: Ի՞նչ մակարդակի վրա են վերջիններս համարվելու կարողունակ: Եվ ո՞վ է սահմանելու դա:

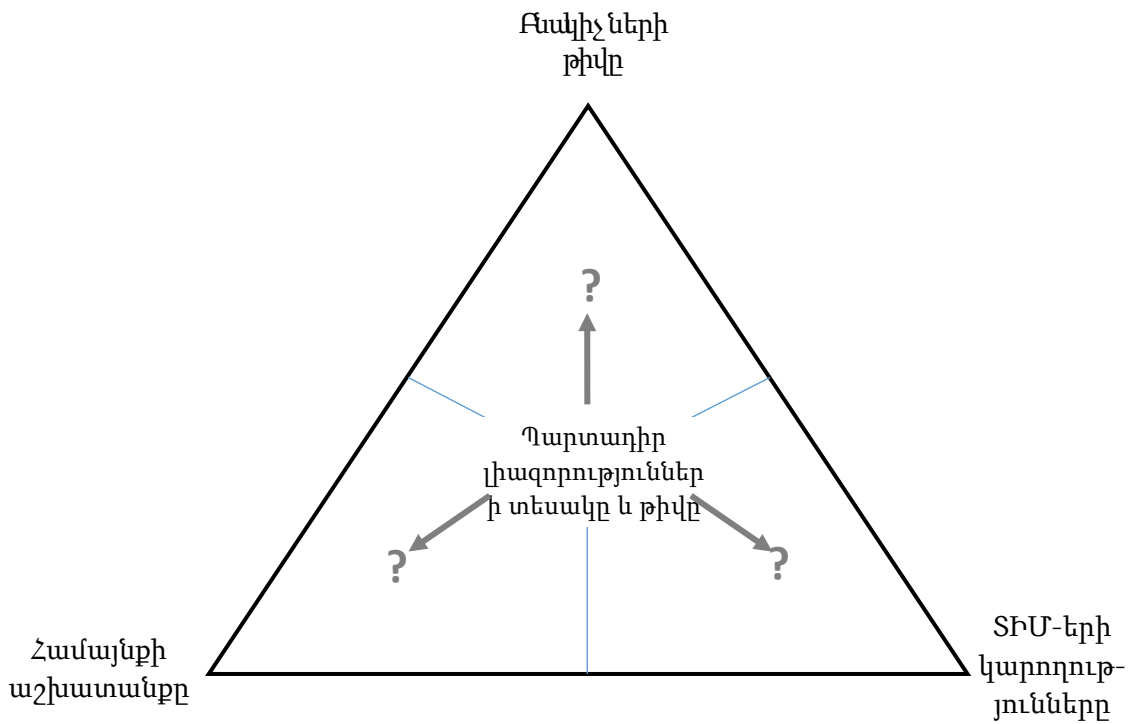
Համայնքապետարանները երբեք միևնույն մակարդակի վրա չեն գտնվելու: Բավարար կարողություններ ունեցող համայնքապետարանները հաճախ և իրավամբ ցանկանում են հնարավորս շատ պարտադիր լիազորություններ ստանձնել և իրենց կողմից որոշված ձևով իրականացնել:

Մոտեցումներից մեկը համայնքապետարաններն ըստ իրենց ֆինանսական հնարավորությունների, շնչի կամ կմ² կամ խտության սկզբունքով դասակարգելն է: Հնարավոր է նաև ըստ տարածքային համատեքստի դասակարգել, օրինակ՝ քաղաքային/քաղաքամերձ,

գյուղական/լեռնային և սահմանամերձ համայնքապետարաններ: Կարելի է նաև կատարել առանձին դեպքերի գնահատում՝ հիմնվելով տարբեր չափանիշների վրա:

Այնուամենայնիվ, գլխավոր խնդիրը շարունակում է մնալ լիազորությունների որպես պարտադիր, պատվիրակվող, ավելի բարձր մակարդակի մարմիններին վերապատվիրակվող կամ կամավոր սահմանումը, որի վերաբերյալ պետք է որոշում կայացվի:

Գծապատկեր 1. Պարտադիր լիազորությունների տեսակների և թվի ողջամիտ



հավասարակշռում

Առաջին հայացքից պարտադիր լիազորությունների սահմանումը հեշտ է թվում: Այնուամենայնիվ, համայնքի կյանքի համար կենսականորեն կարևոր ակնհայտ տարրերի՝ իրական կարողությունների հետ համադրումն ի հայտ է բերում մի շարք դժվարություններ: Ի վերջո, պարտադիր լիազորությունների սահմանումը պահանջում է հավասարակշռություն քաղաքացիների կարիքների, համայնքի կենսագործունեության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ֆինանսական, տեխնիկական և ինստիտուցիոնալ) կարողությունների միջև: Չնայած, որ պարտադիր լիազորությունների հավասարակշռման վրա ազդող տարրերը հայտնի են և ակնբախ, որոշումների կայացման պատասխանատվության հարցը դեռևս բաց է: Տարբեր շահերի առկայությունը պահանջում է այս գործընթացում հաշվի առնվել տարբեր շահագրգիռ կողմերի: Անհրաժեշտ են հնարավոր հակասությունների լուծման այնպիսի մեխանիզմներ, որ որոշումների ազդեցության ենթակա խմբերը հնարավորինս մեծ չափով ընդունեն այդ լուծումները:

2.3 Հայաստանում ՏԻՄ-երի լիազորությունների վերադասակարգում

Լիազորությունների դասակարգումը տարբեր նպատակների է ծառայում:

- Հստակեցնելու, թե իշխանության մարմինների ո՞ր մակարդակը ի՞նչ պատասխանատվություններ է ստանձնում:

- Հստակեցնելու, թե ով ով ինչի նկատմամբ է վերահսկողություն ստանձնում:
- Հստակեցնելու, թե բյուջեի որ հոդվածից են ծախսերը փակվելու:
- Հստակեցնելու, թե լիազորությունը չիրականացնելն ինչ չափով է ազդում համայնքի կյանքի վրա:
- Հստակեցնելու, թե լիազորությունը չիրականացնելն ինչ չափով է ազդում պետական շահի վրա:

Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական խարտիայի տեսանկյունից ՏԻՄ-երին հնարավորինս շատ լիազորություններ պետք է տրվեն, քանի որ նրանք բնակիչներին ամենամոտն են գտնվում: Համայնքային լիազորությունների դասակարգումը որոշիչ դեր ունի այս խնդրի ըմբռնման համար: Լիազորությունների ապակենտրոնացում, որպես այդպիսին, չի նշանակում, որ բնակիչներն իրավունք են ձեռք բերում և յուրաքանչյուր լիազորություն իրենց համայնքապետարանում է իրականացվում: Պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունների դեպքում՝ այո, սակայն կամավոր լիազորությունների դեպքում՝ ոչ:

Դասակարգման միջոցով պետական մարմինները և ՏԻՄ-երը համատեղ կարող են գտնել բնակիչների կարիքների, համայնքի օպտիմալ գործունեության և համայնքապետարանների կարողությունների միջև օպտիմալ հավասարակշռությունը: Պարտադիր լիազորությունների տեսակը և քանակը չպետք է սահմանափակի առանձին համայնքապետարանների շրջանակը՝ կոնկրետ սոցիալական, մշակութային, տնտեսական, էկոլոգիական և տարածքային պայմաններին և մարտահրավերներին արձագանքող ծառայություններ սահմանելու, պլանավորելու կամ իրականացնելու և ըստ սեփական հայեցողության գործելու առումով: Համայնքապետարանի համատեքստում մանրելու հնարավորությունը տրվում է մասամբ պարտադիր լիազորությունների իրականացման ձևի ազատության տեսքով, կամ հիմնականում՝ կամավոր լիազորությունների դեպքում:

Պատվիրակված, պարտադիր և կամավոր լիազորությունների միջև տարբերությունները վերաբերում են որոշումների կայացման, վերահսկողության, ֆինանսավորման և բնակիչների մասնակցության պատասխանատվություններին:

	Պատվիրակված լիազորություններ	Պարտադիր լիազորություններ	Կամավոր լիազորություններ
Իրականացման վերաբերյալ որոշում	Պետություն	Պետություն	ՏԻՄ-եր
Գործելաձևի վերաբերյալ որոշում	Պետություն	ՏԻՄ-եր	ՏԻՄ-եր
Վերահսկողական ստուգում	Պետություն	Պետություն	ՏԻՄ-եր
Օրինականության հսկողություն	Պետություն	Պետություն	Պետություն
Ֆինանսական միջոցներ՝	Փոխհատուցում պետական բյուջեից՝ ըստ փաստացի մատուցված ծառայությունների	ՏԻՄ-երի սեփական եկամուտներ (անհրաժեշտ է ճշգրտել տեղական եկամուտների բազան՝ ըստ պարտադիր լիազորությունների	ՏԻՄ-երի եկամուտներ և դրամաշնորհներ

	Պատվիրակված լիազորություններ	Պարտադիր լիազորություններ	Կամավոր լիազորություններ
		հաշվարկված ծախսերի և կարիքների) Տեղական բյուջեի սուբսիդավորում Պետական ծրագրեր	
Բնակիչների մասնակցություն	Բնակիչների ուղղակի մասնակցության բացակայություն	Իրականացման և վերահսկման վերաբերյալ որոշումների բնակիչների ուղղակի մասնակցության բացակայություն Գործելաձևի վերաբերյալ որոշմանը բնակիչների ուղղակի մասնակցություն	Բնակիչների ուղղակի մասնակցություն իրականացման, գործելաձևի և վերահսկողական ստուգման (հաշվետվականության միջոցով) վերաբերյալ որոշումների Օրինականության հսկողությանը բնակիչների ուղղակի մասնակցության բացակայություն

Ելնելով այս դասակարգումից, անհրաժեշտ է դիտարկել Հայաստանի ՏԻՄ-երի համար լիազորությունների հստակեցման ու վերադասակարգման անհրաժեշտությունը: Սա գլխավորապես վերաբերում է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի հոդվածներ 35–52-ով սահմանված պարտադիր լիազորություններին, որոնք ցույց են տալիս կամավոր լիազորությունների հնարավոր տեսակի ու թվի վրա ուղղակի ազդեցությունները:

Հստակեցման և վերադասակարգման գործընթացում պահանջվում է լիազորությունների սահմանման ստուգում և վերանայում կատարել, ինչը կօգնի հավաստիանալ դրա անհրաժեշտության մեջ, խուսափել ավելորդություններից, հավասարակշռել մանրամասների քանակը և հստակեցնել նշանակությունը: Լիազորությունների վերադասակարգումը պետք է կատարվի նաև օրենքով սահմանված լիազորությունների բարդությունը նվազեցնելու նպատակով, որը կօգնի ավելի լավ ըմբռնել և ընդունել դրանք:

Բացի ՏԻՄ-երի պատասխանատվությունների բնութագիրը հստակեցնելուց, պետությունը կարիք ունի ուժեղացնելու լիազորությունների իրականացման համար պահանջվող շրջանակային պայմանները:

- Լիազորությունների պատվիրակման համար պետությունը պետք է ապահովի իրավական հիմքեր, ստանդարտներ և ԿԱՑ-եր, հստակ կարգավորումներ գործելաձևի վերաբերյալ, ՏԻՄ-երի ֆինանսական հնարավորություններ և աջակցություն՝ տեխնիկական հնարավորությունների ձևավորման համար: ՏԻՄ-երը ստանձնել են պատվիրակված խնդիրների համար նշանակված իրականացողների դերը և հետևում են պետության կողմից սահմանված պարամետրերին:
- Պարտադիր լիազորությունների համար պետությունը պետք է ապահովի իրավական հիմքեր, ստանդարտներ և ԿԱՑ-եր, ՏԻՄ-երի ֆինանսական հնարավորություններ և աջակցություն՝ տեխնիկական հնարավորությունների ձևավորման համար: Քանի որ խնդիրների իրականացման մանրամասները (գործելաձևը) որոշում են ՏԻՄ-երը,

իրավական դրույթները պետք է ՏԻՄ-երին թույլ տան գործունեությունը տեղական պայմաններին հարմարեցնել :

Օրինակ՝ թափոնների կառավարման դեպքում պետությունը պետք է շրջակա միջավայրի պաշտպանության և բնակիչների՝ աղբահանություն և հեռացում պահանջելու իրավունքի վերաբերյալ հիմնական չափանիշներ սահմանի: Մակայն աղբահանության մեթոդները, յուրաքանչյուր բնակելի թաղամասի և տնային տնտեսության աղբահանության հաճախականությունը, ձևը (աղբի կենտրոնացված կամ ապակենտրոնացված կոնտեյներներ), աղբի տեսակավորումը և այլ հարցերը ՏԻՄ-երի հայեցողությամբ են որոշվում և դրանք պետք է հարմարեցվեն տեղական համատեքստին:

Նույնը վերաբերում է պարտադիր լիազորություններին: Պետությունը և ՏԻՄ-երը պետք է հավասարակշռություն ստեղծեն ընդհանուր իրավաբանորեն պարտադիր կանոնակարգերի և գործունեության տեղական շրջանակի միջև, ներառյալ տեղական կանոնադրությունների և կանոնակարգերի սահմանումն ու ընդունումը:

- Կամավոր լիազորությունների դեպքում պետության դերն ավելի շատ անուղղակի է: Երբ կենտրոնանում ենք պարտադիր լիազորությունների վրա, կամավոր լիազորությունների կարևորությունը համայնքի կյանքի համար ավելի է ընդգծվում: Կամավոր լիազորությունները ներառում են նաև սոցիալական, մշակութային, տնտեսական և բնապահպանական ոլորտների խնդիրները, որոնք կենսական նշանակություն ունեն համայնքի կյանքում:

Քանի որ կամավոր լիազորությունները բացառապես ՏԻՄ-երի պատասխանատվությունն են, պահանջվող կարողությունները չեն ներառում ֆինանսական հարցերը և տեխնիկական հմտությունները: Հավասարապես կարևոր են նաև լիազորությունների իրականացման, թիրախ խմբերի ներգրավման, տարբեր շահերի ու կարիքների հավասարակշռման վերաբերյալ որոշումների կայացման կարողությունները:

Պարտադիր լիազորությունների կրճատումը մինչև համայնքի կյանքի էական կարիքները մեծացնում է լիազորությունների պլանավորման և իրականացման պատասխանատվությունը: Պետք է հասկանալ, որ ինչքան շատ են կամավոր լիազորությունները, այնքան ավելի մեծ են որոշումների կայացման, հիմնավորման, հաշվետվողականության, պլանավորման, իրագործման, ֆինանսավորման, մոնիտորինգի և այլ հարցերում լիակատար ազատության հետևանքները:

Ստորև ներկայացվող աղյուսակում ներկայացվում է լիազորությունների դասակարգումը՝ ըստ վերոնշյալ կառուցվածքի: Այն ներառում է միայն այն լիազորությունները, որոնք սահմանված և նախատեսված են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի գլուխ-ով («Համայնքի ղեկավարի լիազորությունները»): Հաշվի առնված չեն արդեն իսկ պատվիրակված լիազորությունները կամ որևէ այլ կամավոր լիազորություն: Սույն աղյուսակի նպատակը պարտադիր լիազորությունների լավարկումն (օպտիմալացումը) է՝ յուրաքանչյուր համայնքապետարանում դրանց իրականացումը որպես համայնքի կյանքի համար կենսական կարևորություն ունեցող, ամրապնդելու նպատակով:

Օրենքում թվարկված լիազորություններից մի քանիսը համատեղվել են մեկ լիազորության ներքո անտեղի և անհարկի մանրամասն ձևակերպումներից խուսափելու նպատակով: Լիազորությունները զետեղված են հիմնական խնդիրների ներքո. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում ներկայացվող չափազանց դետալային տարբերակումը բավականաչափ բացատրական ուժ չունի:

Այս համադրությունը հարկ է դիտել որպես լիազորությունների ապագա դասակարգման վերաբերյալ քննարկումների հնարավոր մեկնակետ:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի գլուխ 4-ում թվարկված պարտադիր լիազորությունների վերադասակարգում

Պատվիրակված լիազորություններ	Պարտադիր լիազորություններ	Կամավոր լիազորություններ
<p>Իրականացման վերաբերյալ որոշում. Պետություն Աշխատաձևի վերաբերյալ որոշում. Պետություն Վերահսկողական ստուգում. Պետություն Օրինականության հսկողություն. Պետություն</p>	<p>Իրականացման վերաբերյալ որոշում. Պետություն Աշխատաձևի վերաբերյալ որոշում. ՏԻՄ Վերահսկողական ստուգում. Պետություն Օրինականության հսկողություն. Պետություն</p>	<p>Իրականացման վերաբերյալ որոշում. ՏԻՄ Աշխատաձևի վերաբերյալ որոշում. ՏԻՄ Վերահսկողական ստուգում. ՏԻՄ Օրինականության հսկողություն. Պետություն</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Ավտոմոբիլային ճանապարհներ՝ տարանցիկ ճանապարհների մասով - Գրանցամատյանների և քաղաքաշինական, բնապահպանական, գյուղատնտեսական և այլ կադաստրների վարում - Բոլոր տեսակի թույլտվությունների և արտոնագրերի տրամադրում, անձնական, քաղաքացիական և բիզնեսի գրանցումներ - Պաշտպանության կազմակերպում - Արտակարգ իրավիճակներում բնակչության պաշտպանության ու քաղաքացիական պաշտպանության միջոցառումների կազմակերպում - Համայնքի տարածքում սանիտարահիգիենիկ, հակահամաճարակային և կարանտինային միջոցառումների հետ 	<ul style="list-style-type: none"> - Քաղաքաշինական և զարգացման, հողաշինարարության, շինարարության թույլտվություններ - Նախադպրոցական կրթության իրականացում - Առողջապահության ծառայություն մատուցող հաստատությունների գործունեության կազմակերպում և կառավարում, ինչպես նաև արտահիվանդանոցային ձևով բժշկական օգնության և սպասարկման իրականացում - Սոցիալական կարիքների գնահատման կազմակերպում և կառավարում, անհատներին և ընտանիքներին սոցիալական ծառայությունների մատուցում, «Սոցիալական աջակցության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով սահմանված սոցիալական ծրագրերի իրականացում 	<ul style="list-style-type: none"> - Միջհամայնքային համագործակցության նախաձեռնում և իրականացում, ինչպես նաև համայնքների կողմից հիմնված միավորումների անդամակցում - Տեղական նշանակության ճանապարհների շահագործում և սպասարկում - Հասարակական տրանսպորտի կազմակերպում, մասնավոր մարդատար տաքսիների ծառայության թույլտվություն - Տեղական տնտեսական զարգացման խթանում - Գյուղատնտեսական զարգացման ծրագրերի իրականացում, գյուղատնտեսության ոլորտում պետական միջոցներով և այլ միջոցների հաշվին իրականացվող ծրագրերի կազմակերպմանն ու

Պատվիրակված լիազորություններ	Պարտադիր լիազորություններ	Կամավոր լիազորություններ
<p>կապված աշխատանքներին աջակցություն</p> <ul style="list-style-type: none"> - Աջակցություն անասնաբուժական և բուսասանիտարական ծառայություններին - Սոցիալական աջակցության (ծառայությունների) տրամադրման կազմակերպում 	<ul style="list-style-type: none"> - Համայնքի բնակիչների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը - Ակումբների, մշակույթի տների, երիտասարդական կենտրոնների, գրադարանների և կրթական-մշակութային կազմակերպությունների գործունեության կազմակերպում և կառավարում - Համայնքային գերեզմանատների գործունեության և դրանց պահպանման աշխատանքների կազմակերպում - Շրջակա միջավայրի պահպանության կազմակերպում և կառավարում - Աղբահանության և սանիտարական մաքրման կազմակերպում և կառավարում - Ջրամատակարարման և ջրահեռացման աշխատանքների կատարում և սպասարկում - Ջեռուցման ցանցերի գործարկում և սպասարկում - Էլեկտրականության մատակարարման կազմակերպում 	<p>իրականացմանն աջակցություն</p> <ul style="list-style-type: none"> - Համայնքի սեփականություն հանդիսացող ոռոգման ցանցերի կառուցման, վերակառուցման և շահագործման աշխատանքների իրականացում - Ջրուսաշրջության զարգացման խթանման կազմակերպում - Համայնքում երիտասարդական, խոցելի խմբերի խնդիրների լուծմանն ուղղված ծրագրերի, միջոցառումների իրականացմանն աջակցություն - Արտադրարտադրական կրթության իրականացում - Ֆիզիկական կուլտուրայի և սպորտի զարգացման կազմակերպում և աջակցություն, մարզական հրապարակների և հանգստի գոտիների կառավարում - Համայնքի սեփականություն հանդիսացող բնակելի տների և ոչ բնակելի տարածքների, հանրակացարանների, վարչական շենքերի և այլ շինությունների պահպանում, շահագործում և

Պատվիրակված լիազորություններ	Պարտադիր լիազորություններ	Կամավոր լիազորություններ
		<p>սպասարկում</p> <ul style="list-style-type: none"> - Համայնքի սեփականություն հանդիսացող ներհամայնքային հաղորդակցության ուղիների և այլ ենթակառուցվածքների շահագործում և սպասարկում:

3. ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՄԱՆ ՏԱՐԲԵՐԱԿՆԵՐԻ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄ. ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ՏԱՐԲԵՐՆ ՈՒ ԳՈՐԾԻՔՆԵՐԸ

3.1 Համապարփակ հեռանկարը՝ իրատեսական տարբերակների նախանշման հիմք

Որոշումն այն մասին, թե որ լիազորությունները պետք է ապակենտրոնացվեն և ինչպես, պետք է հիմնված լինի մշակված համակարգային մոտեցման վրա: Կարևոր է, որ բոլոր համապատասխան գործոնները և հետևանքները հաշվի առնվեն: Այդ որոշումը երկարատև հեռանկարում կարևորագույն հարցերի մի մեծ շարք է որոշում: Դա որոշում է ոչ միայն առանձին իրավասությունների ապակենտրոնացման և ՏԻՄ-երի պատասխանատվության շրջանակի ընդլայնման մասին, այլև դա որոշում է, որով ապահովվում է իրավասությունների իրականացման և բնակիչներին ծառայությունների մատուցման օպտիմիզացումը և կայունությունը:

Որոշումների կայացման գործընթացի բնորոշ հատկանիշը գործընթացի տարբեր տարրերի միջև փոխկախվածություններն են: Կենսական հարցերի հստակեցումը պետք է նկատի առնի այս փոխկախվածությունները՝ կարողությունների ոլորտում առկա կարիքների, ֆինանսական միջոցների հետ կապված կարիքների, կառուցվածքային փոփոխությունների հետ կապված կարիքների, տեղեկատվության, հաղորդակցության և համակարգման կարիքների մասին օբյեկտիվ և հստակ պատկերացում ձեռք բերելու համար: Այս կերպ հնարավոր կլինի հասկանալ՝ որոնք են ապակենտրոնացման համար գոյություն ունեցող տարբերակները:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման տարբերակների հաջող գնահատման նախապայմաններն են հետևյալն են.

- քաղաքական կամք՝ կենտրոնական մակարդակի ամենավերին օղակում
- գործընթացի կազմակերպման հստակ սահմանված մանդատ
- Համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներգրավում:

Չկազմակերպված ապակենտրոնացումը, որն անտեսում է գնահատման անհրաժեշտ գործընթացի կարևոր տարրերը, արագ հանգեցնում է ապակենտրոնացման քառսային ձևի: Արդյունքում ձևավորում են լիազորությունների իրականացման համար անբավարար պայմաններ, և բացի այդ, ընդհանուր ապակենտրոնացման գործընթացը և դրա հիմքում ընկած քաղաքական կամքը բացասական համբավ են ձեռք բերում, ինչը հավասարապես վնասակար է:

3.2 Համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներգրավում

Իր բնույթով լիազորությունների ապակենտրոնացումն ազդում է շահագրգիռ կողմերի լայն շրջանակի վրա, թեև նրանց դերը, ազդեցությունը, մտահոգությունները և շահերը խիստ տարբեր են: Կարևոր է հասկանալ տարբեր շահագրգիռ կողմերի հիմնական գործառնությունը՝ չգերազանհատելու կամ չթերազանհատելու նրանց դերը գնահատման գործընթացում: Այսպիսի ընկալումը նույնպես էական է, քանի որ այն հնարավոր կդարձնի ճիշտ գործառնություններում ճիշտ շահագրգիռ կողմերի ներգրավումը և կապահովվի գործընթացների առավելագույն արդյունավետություն և թափանցիկություն:

Ստորև աղյուսակը ներկայացնում է Հայաստանում ապակենտրոնացման գործընթացներում շահագրգիռ կողմերին ընդհանուր գործառնությունների և պարտականությունների բաշխման ընդհանուր նկարագիրը.

Հայաստանում ապակենտրոնացման գործընթացի շահառուները. Ընդհանուր գործառույթներ և պարտավորություններ

Գործառույթները ապակենտրոնացման գործընթացներում Շահագրգիռ կողմեր	Նորմատիվային որոշումների կայացում	Գործընթացների համակարգում	Գործընթացների գործառնական կառավարում	Գործընթացների ՄԳ	Փորձագիտական հմտությունների ներդրում գործընթացներին	Հետադարձ կապի ապահովում
Ազգային ժողով	✓✓	✓				
Վարչապետ	✓	✓✓				
Կառավարություն	✓✓					
Ֆինանսների նախարարություն	✓	✓	✓	✓	✓✓	
ՏԿԶԼ		✓✓	✓✓	✓✓		
Ճյուղային նախարարություններ	✓	✓	✓	✓	✓✓	
ՀՏԶՀ					✓	✓
Մարզպետարաններ					✓✓	
ՏԻՄ-եր	✓		✓		✓✓	
ՀՀՄ		✓	✓	✓	✓	
Ազգային ՔՀԿ-ներ				✓	✓	
Տեղական ՔՀԿ-ներ						✓✓
Բնակիչներ						✓✓
Համալսարաններ				✓	✓	✓
Մասնավոր հատված					✓	✓✓
Դոնորներ			✓	✓	✓	✓

✓✓ գլխավոր գործառույթ, ✓ կարևոր գործառույթ

Հաջողված ապակենտրոնացումն, առաջին հերթին, կախված է տեղական մակարդակում իրատեսական պայմաններն ընդունելուց և բնակիչների, տեղական ՔՀԿ-ների և մասնավոր հատվածի կողմից գործընթացների նպատակի և հետևանքների դրական ընկալումից: Երկու հանգամանքն էլ փոխկապակցված են:

Թե՛ բնակիչները, տեղական ՔՀԿ-ները, թե՛ մասնավոր հատվածը ապակենտրոնացումից ամենից առաջ օգուտներ են ակնկալում: Սովորաբար, նրանց համար միևնույն է, թե ով է ծառայություն մատուցում, միայն թե այն մատուցվի արդյունավետ, որակյալ և մատչելի կերպով: Նրանց գնահատման սանդղակն առնչվում է ապակենտրոնացման գործնական արդյունքին, այլ ոչ թե քաղաքական նկատառումներին: Բնակիչների, ՔՀԿ-ների և մասնավոր հատվածի կողմից

դրական ընկալման հասնելը՝ որպես նպատակակետ և հաջող ապակենտրոնացման նախապայման, պահանջում է գործընթացների թափանցիկություն և մարդկանց կարիքներին հարմարեցված տեղեկատվական սխեմաներ:

Ինչպես վերը նշվեց⁴, մարդկանց կարիքների ու ընկալումների վրա մեծապես ազդում է մտածելակերպը և պատմական հանգամանքները: Խորհրդային ժամանակաշրջանում բազմաթիվ ծառայություններ անվճար էին, մշակութային ծառայությունները (օրինակ՝ մշակույթի տները) համայնքի կյանքի կարևոր տարրերից էին և այժմ էլ շատերի կողմից այդպես էլ ակնկալվում են: Մարդկանց կարիքները հաշվի առնել՝ նշանակում է հաշվի առնել նաև այն հասարակական համատեքստը, որը պատճառով կարիքները տարբեր կերպ են դասակարգվում:

Իրատեսական պայմանները տեղական մակարդակում ընդունելու համար պահանջվում է ՏԻՄ-երի և Հայաստանի համայնքների միության (ՀՀՄ) ակտիվ մասնակցությունը գործընթացների համակարգման և գործառնական կառավարմանը՝ ոչ միայն որպես տեղեկությունների և տվյալների ռեսուրս:

Առանձնահատուկ ուշադրություն պետք է դարձվի ՏԻՄ-երի մասին պատկերացումներին և ընկալումներին: Շատ հաճախ, ՏԻՄ-երին դիտվում են որպես համասեռ միավոր են դիտվում և շահագրգիռ կողմերի մեկ կատեգորիայի ներքո ներկայացվում: Իրականում, համայնքապետարանները ներկայանում են մեծ բազմազանությամբ՝ ունենալով տարբեր կարողություններ, կարիքներ և դրսևորելով տարբեր շահեր և ներքին կապակցվածություն: Այդ տարբերությունները կարող են հանգեցնել համայնքապետարանների խմբերի միջև ֆունկցիոնալ և ընկալումների մակարդակում առկա բախումների կամ հակասությունների: Սա վերաբերում է մասնավորապես լիազորությունների ապակենտրոնացման ներուժին և տարբերակներին, որոնք կապված են լիակատար հայեցողության, արդյունավետ կառավարման, ֆինանսավորման կազմակերպման և այլ հարցերի հետ:

Շահագրգիռ կողմերի վերլուծության և ներգրավման շրջանակում հարկ է տարբերակել Հայաստանում համայնքապետարանների երեք խումբ, ինչի հիման վրա նկատի կառնվեն տարբերությունները, մի կողմից, համայնքապետարանների միջև և, մյուս կողմից, կիրականացվի համայնքապետարանների շահերի և կարողությունների քննություն: Դրանք են՝

- Քաղաքային/քաղաքամերձ համայնքներ,
- գյուղական/լեռնային համայնքներ,
- սահմանամերձ համայնքներ:

Որոշ դեպքերում հնարավոր չէ համայնքապետարանները միանշանակ այս կամ այն տեսակի դասել: Սա վերաբերում է հատկապես գյուղական / լեռնային համայնքներին և սահմանամերձ համայնքապետարաններին, քանի որ սահմանամերձ համայնքների մեծ մասը նույնպես գյուղական և լեռնային են: Բայց նույնիսկ այս դեպքում սահմանամերձ համայնքապետարանները կոնկրետ մարտահրավերների են բախվում, ինչը նրանց տարբերում է այլ գյուղական/լեռնային համայնքապետարաններից:

Համայնքապետարանների դասակարգումը չի ենթադրում որևէ իրավական պատրաստի «դեղատոմս»: Փոխարենը, դասակարգումը կոչված է հաշվի առնելու համայնքապետարանների այդ խմբերի աջակցության հատուկ մեխանիզմները կամ օգտագործելի ներուժը: Լիազորությունների ապակենտրոնացումը, սկզբունքորեն, ազդում է բոլոր համայնքապետարանների վրա՝ անկախ անրանց ունեցած առանձին ներուժից: Առկա կարողություններով և հասանելի միջոցներով պայմանավորված, դրանցից մի քանիսն ավելի առաջադեմ են լիազորությունների իրականացման հարցում, քան մյուսները: Կարող են կիրառվել հատուկ աջակցության մեխանիզմներ՝ որպես որոշ տեսակի

⁴ Տես գլուխ 1.4

համայնքապետարանների հատուկ ծրագրեր, կամ աջակցություն ցուցաբերվի միջհամայնքային համագործակցության կամ միջհամայնքային միավորումների ստեղծմանը՝ այդ համայնքապետարաններին լիազորությունների իրականացմանն աջակցելու նպատակով:

Հայաստանի համայնքների միությունը (ՀՀՄ) կարևորագույն դեր է ստանձնում՝ որպես հայաստանյան համայնքապետարանների, այսինքն՝ բոլոր տեսակի համայնքապետարանների, ներկայացուցչական մարմին: Որպես կարևոր շահագրգիռ կողմ, ՀՀՄ-ն պետք է հոգ տանի իր անդամների տարատեսակ կարիքների և շահերի համար: Շատ դեպքերում չկա «բոլորին հարմար» մեկ մոտեցում, որը հավասար չափով կձառայեր բոլոր համայնքապետարաններին: Ինչևէ, ՀՀՄ-ն լինելով համայնքապետարանների ներկայացուցչական մարմին, ապակենտրոնացման գործընթացի գլխավոր դերակատարներից է: ՀՀՄ-ի ղեկավարությունը պետք է տեղյակ լինի այս գործընթացում իր հիբրիդային դերին. մի կողմից՝ ՏԻՄ-երի կարիքների և շահերի պաշտպանություն և իր անդամների տարբեր կարիքների ու շահերի հաշվի առնում, և մյուս կողմից՝ ապակենտրոնացման օպտիմալ տարբերակների սահմանմանն աջակցություն:

Լիազորությունների ապակենտրոնացումը փոխում է հաստատությունների ինքնաընկալման հետ կապված մի շարք հայեցակետեր, այդ թվում՝

- գործառնություններին առնչվող գործառույթների իրականացման,
- ազդեցության,
- ֆինանսական միջոցների տնօրինման իրավունքների,
- հաշվետվողականության,
- աշխատակիցների թվի և փորձագիտական կարողությունների
- և այլ իմաստներով:

Այսպիսով, կոնկրետ լիազորությունների ապակենտրոնացման կառավարումը պատվիրակման կամ փոխանցման տեսքով նպատակ ունի.

- ներդաշնակեցնել տարամիտվող դրդապատճառները և հորիզոնական ու ուղղահայաց առանցքներով հատաստությունների միջև քողարկված և բացահայտ բախումները, ապահովել լիազորությունների իրականացման կենտրոնացված ձևից ապակենտրոնացված ձևի սահուն և արդյունավետ անցումը,
- և ամրագրել չափորոշիչների, կարիքների, պահանջվող կարողությունների և ծախսերի որակական և օբյեկտիվ որոշարկումը:

Երկու նպատակներն էլ կարող են իրականացվել միայն օպտիմալ չափով՝ համապատասխան շահագրգիռ կողմերին ներգրավելով գնահատման գործընթացի բոլոր աստիճաններից յուրաքանչյուրում: Սա հնարավոր է իրագործել այնպիսի մարմինների ստեղծմամբ, որոնցում ներկայացված կլինեն շահագրգիռ կողմերը՝ իրենց տարբեր մտահոգություններով և կարիքներով և կունենան ապակենտրոնացման էական կողմերի մասին մտքերի փոխանակման և կոնսենսուսի ձեռքբերման հարթակ:

Շահագրգիռ կողմերի հաջող և արդյունավետ ներգրավման նախապայմանը բարձրագույն քաղաքական մակարդակում լիազորությունների հետագա ապակենտրոնացման հնարավորությունները գնահատելու հոչակված կամքն է, մասնավորապես այն քաղաքական համատեքստում, որն առ այսօր բնութագրվում է որպես խիստ հիերարխիկ կամ աստիճանակարգված: Այս պատճառով, առանց **Ղեկավար հանձնաժողովի** ստեղծման և դրա կողմից տրվող հստակ հանձնարարականների՝ շահագրգիռ կողմերի ներգրավումը շարունակում է լինել խիստ կամայական: Սա նպաստավոր է այն շահագրգիռ կողմերի համար, որոնք ազդեցիկ են, անկախ ապակենտրոնացման հետ կապված իրենց իրական մտահոգություններից և կարիքներից, և ոչ շահեկան դիրք է ստեղծում նրանց համար, որոնք

պակաս ազդեցիկ են, կամ անգամ ազդեցություն ունենալով, ունեն նաև մտահոգություններ և կարիքներ:

Գնահատման գործընթացի գործառնական կառավարման հիմնական մարտահրավերը տարբեր տարրերում շահագրգիռ կողմերի ներգրավվածության չափավորումն է (moderation): Աստիճանակարգված կամ հիերարխիկ համատեքստում հաստատությունները շատ հաճախ այնպիսի դիրքորոշում են որդեգրում, որը խոչընդոտում է փոխհամաձայնության և լավագույն լուծումների իրականացմանը: ՏԿԶ-ն խնդիրը՝ որպես գործընթացի համար առաջարկվող գործառնական կառավարման պատասխանատու մարմին, դիրքորոշումը հետաքրքրվածության վերածելն է, որը կօգնի գաղափարների փոխանակման և համատեղ արդյունքների ու առաջարկությունների հիմք ձևավորել նաև տեխնիկական և ֆինանսական առումներով:

«Հայաստանում, ինչպես այլ երկրներում ևս, պետությունը, և, մասնավորապես, կենտրոնական իշխանության մարմիններն առանցքային դեր են խաղում տեղական ինքնակառավարման մարմինների զարգացման գործում»:5 Այս հիմնադրույթն արտացոլում է Հայաստանում ապակենտրոնացման գործընթացի գերակա տարրերից մեկը: Ներկայում, ՀՀ տարածքային կառավարման եւ զարգացման նախարարությունը կենտրոնական մակարդակում ապակենտրոնացման հիմնական խթանն է: Սակայն ՏԿԶ-ն չափազանց ծանրաբեռնված է պարտականություններով: Վերջինիս ազդեցությունն առնչվող նախարարությունների և կենտրոնական իշխանության այնմարմինների վրա խիստ սահմանափակ է:

Ապակենտրոնացման բարեփոխման իրականացումը ամենաբարձր մակարդակի քաղաքական պատրաստակամություն է պահանջում՝ բոլոր ջանքերն ու ազդեցությունն ուղղելով ներգրավված մասնակիցների վրա: Մեկ նախարարությունը չի կարող գործել որպես ղեկավար կառույց, հատկապես, երբ դա առանցքային նշանակություն ունեցող նախարարություն չէ, ինչպիսին է Ֆինանսների նախարարությունը: Սակայն նույնիսկ առանցքային նախարարությունը չպետք է նշանակվի որպես պատասխանատու քաղաքական կառույց: Պետության քաղաքական կամքը՝ ի նպաստ ապակենտրոնացման, պետք է ազդարարվի՝ քաղաքական համակարգումն անմիջապես Վարչապետի գրասենյակի ներքո տեղակայմամբ:

Կառույցի ձևը կարող է տարբեր լինել՝ արտացոլելով տվյալ քաղաքական և պետական համատեքստում լավագույն տարբերակը: Դա կարող է լինել Վարչապետի գրասենյակում առանձին բաժին կամ ապակենտրոնացման վարչություն: Այդ բաժնում կամ վարչությունում կպատրաստվեն քաղաքական և աշխատանքային նախաձեռնությունները և կաջակցեն ու մոնիտորինգի կենթարկեն դրանց իրականացումը: Վարչապետի ուղղակի մասնակցությունը քաղաքական կշիռ կհաղորդի գործընթացին՝ օգնելով համակարգել, համագործակցել և հաղորդակցվել բարդ և դժկամ գործընկերների հետ: Սա հատկապես կարևոր է կենտրոնական իշխանության մարմինների վետոյի իրավունքով օժտված լինելու պատճառով:

Մեկ այլ տարբերակ կարող է դիտարկվել Վարչապետի նախագահությամբ Ղեկավար հանձնաժողովի ստեղծումը, որի բոլոր անդամները նախարարներ կլինեն: Ի լրումն, Ազգային ժողովի հանձնաժողովների և Հայաստանի համայնքների միության անդամները, նույնպես կանդամակցեն հանձնաժողովին: Հանձնաժողովի պարտականությունները ներառում են ապակենտրոնացման հետագա բարեփոխման քաղաքական որոշումների ձևակերպումը, որոնց շարքում են հետևյալները՝

- Ռազմավարական փաստաթղթերի, այդ թվում՝ ճանապարհային քարտեզներ, գործողությունների ծրագրեր և այլնի, քննարկում և հաստատում
- Ոլորտային և միջոլորտային համապատասխան քաղաքականությունների քննարկում և հաստատում

⁵ Տես Վ. Շահբազյան (ed.) 2017 թ.: Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2016 թ.), գիրք 9; էջ 203

- Ինստիտուցիոնալ ընթացակարգերի հաստատում
- Ոլորտային օրենսդրության համակարգում և ներդաշնակեցում
- Լիազորությունների ապակենտրոնացման ներուժի և տարբերակների գնահատման մասին որոշում և գնահատման արդյունքների հաստատում

Հայաստանի համար առաջարկվում է Վարչապետի նախագահությամբ **Ղեկավար հանձնաժողով** ստեղծել՝ ամրապնդելու ապակենտրոնացման բարեփոխումը, ինստիտուցիոնալացնելու քաղաքական հանձնառությունը և համակարգելու այն բոլոր անհրաժեշտ գործընթացները, որոնք ուղղակի ազդեցություն ունեն բոլոր պետական հաստատությունների վրա՝ նպատակ ունենալով ներդաշնակեցնել համաձայնեցված հայեցակարգի վրա հիմնված ապակենտրոնացման ջանքերը: Այս հանձնաժողովում պետք է քննարկվի և որոշում կայացվի կոնկրետ լիազորությունների հետագա ապակենտրոնացման գնահատման անհրաժեշտությունը:

Վարչապետի գրասենյակի համապատասխան բաժին կարող է նշանակվել որպես Ղեկավար հանձնաժողովի քարտուղարություն: Այսուհանդերձ, ավելի արդյունավետ կլինի **ՏԿԶ-ին նշանակել որպես ապակենտրոնացման գործընթացի գործառնական կառավարման, ինչպես նաև գնահատման գործընթացների գործադիր մարմին** (գործադիր բյուրո): Հիմնվելով նախարարության՝ ապակենտրոնացման գործընթացում երկարատև ներգրավվածությունը, ՏԿԶ-ն բավականաչափ որակավորված և ընդունված է ազգային և միջազգային գործընկերների շրջանում՝ որպես այս ոլորտի իրավասու մարմին: ՏԿԶ-ի ինստիտուցիոնալ փորձը, միջազգային դոնորների կողմից իրականացվող բարեփոխիչ մոտեցումների և աջակցության ծրագրերի մասին գիտելիքը, միջգերատեսչական մանդատը, ինչպես նաև տարածաշրջանային և տեղական գործընկերներին հետ ձևավորված հաղորդակցության և տեղեկատվական ուղիները վերջինիս դարձնում են որակավորված այս գործառույթի համար: ՏԿԶ-ի ներկա աշխատանքների պատճառով Ղեկավար հանձնաժողովի գործադիր բյուրոյի պարտականությունները կարող են հեշտությամբ համատեղվել ընթացիկ պարտականությունների հետ՝ ապակենտրոնացման կառավարման նպատակով:

Կազմակերպական կառուցվածքի ստեղծումը մեծապես կարևոր է ստորև նկարագրված գործընթացի որակյալ իրականացման, ինչպես նաև ապակենտրոնացման ընդհանուր գործընթացի համար: Այս կառույցների համար կարևոր են տարբեր գործառույթներ և բնութագրական տվյալներ.

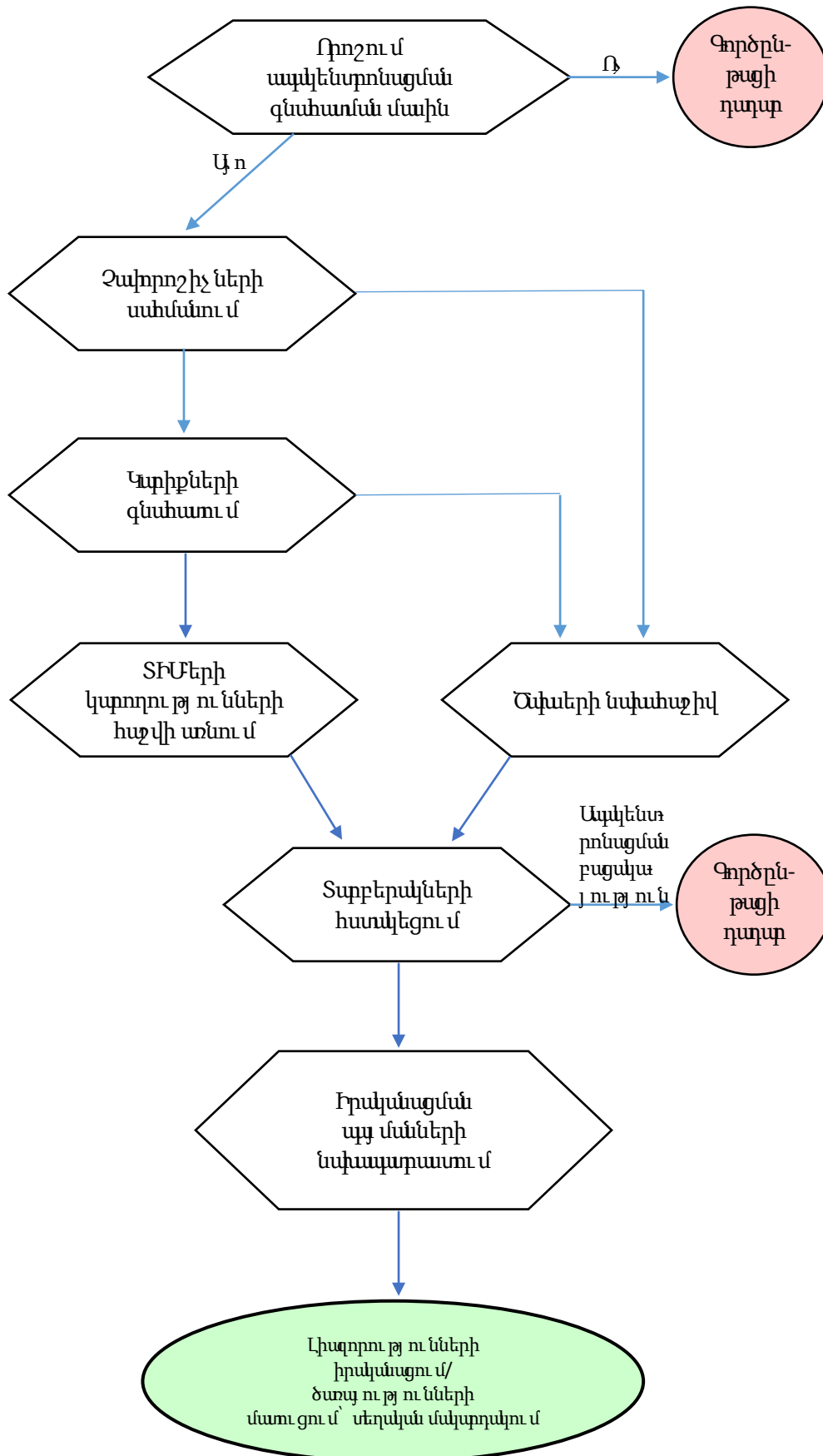
- **Ղեկավար հանձնաժողով** Վարչապետի աշխատակազմում
 - Վարչապետ (նախագահ)
 - ՏԿԶ (նախագահի տեղակալ)
 - Ֆինանսների նախարարություն
 - Ճյուղային նախարարությունների նախարարներ
 - Ազգային ժողովի հանձնաժողովի ներկայացուցիչներ
 - ՀՀՄ-ի ներկայացուցիչներ
- Կոնկրետ լիազորություններով զբաղվող **տեխնիկական աշխատանքային խմբեր**
 - ՏԿԶ-ի ներկայացուցիչ (նախագահ)
 - Իրավասու ճյուղային նախարարության բարձրաստիճան ներկայացուցիչ
 - Իրավասու ճյուղային նախարարության տեխնիկական փորձագետներ
 - Համայնքապետարանների տեխնիկական անձնակազմ (ՀՀՄ-ի կողմից պատվիրակված)

- Արտաքին փորձագետներ
- Կոնկրետ լիազորություններով զբաղվող **ֆինանսական աշխատանքային խմբեր**
 - ՏԿԶՆ-ի ներկայացուցիչ (նախագահ)
 - Ֆինանսների նախարարության բարձրաստիճան ներկայացուցիչ
 - Համապատասխան ճյուղային նախարարության ֆինանսական փորձագետ
 - Համայնքապետարանների ֆինանսական փորձագետ (ՀՀՄ-ի կողմից պատվիրակված)
 - Արտաքին փորձագետներ

Առաջարկված կազմակերպական կառուցվածքը հզոր հիմք է ստեղծում համապատասխան շահագրգիռ կողմերին ներգրավելու և կոնկրետ լիազորությունների նախատեսված ապակենտրոնացման բոլոր մանրամասները սահմանելու համար: Ղեկավար հանձնաժողովի, ինչպես նաև տեխնիկական և ֆինանսական աշխատանքային խմբերի միջոցով շահագրգիռ կողմերի ներգրավումը պահանջում է առանձին մարմինների կարգավիճակների որոշարկում: Դրանք պետք է ձևակերպվեն ՏԿԶՆ-ի և հաստատվեն Ղեկավար հանձնաժողովի կողմից:

Ակնհայտ է, որ ՏԿԶՆ-ն առանցքային դեր է ստանձնում գնահատման գործընթացում, քանի որ ապակենտրոնացման ողջ գործընթացում դա նրա հիմնական դերն է լինելու: Դա արտացոլված է ՏԿԶՆ-ի՝ Ղեկավար հանձնաժողովում (նախագահի տեղակալ) և աշխատանքային խմբերում (նախագահ) գլխավոր դիրք զբաղեցնելու փաստում:

Գծապատկեր 2. Լիազորությունների ապակենտրոնացման ներուժի և տարբերակների գնահատում. գործընթացի հոսք



3.3 Գործընթացի առանձին տարրերի նկարագրություն

3.3.1 Որոշում ապակենտրոնացման գնահատման մասին

Որքան էլ պարզունակ հնչի, սակայն սա մեծապես կարևոր է: Որոշակի լիազորության ապակենտրոնացման գնահատումը սկսելու մասին որոշում կայացնելու համար անհրաժեշտ է հաշվի առնել մի շարք կարևոր հարցեր:

Հաշվի առնելով լիազորությունների ապակենտրոնացման ընդհանուր քաղաքական կամքի առկայությունը, որոշակի լիազորությունների ապակենտրոնացման համար պետք է ապահովվի նաև Հայաստանի Կառավարության ղեկավար կազմի քաղաքական կամքի առկայությունը: Լիազորությունների ապակենտրոնացումը լինի դա ՏԻՄ-երին փոխանցելու կամ պատվիրակման ձևով, քաղաքական կամքի լրջության «լակմուսի թուղթ» է: Ինչ ձևով էլ որ կատարվի կոնկրետ լիազորությունների ապակենտրոնացումը, պետք է շարունակվի պատասխանատվության փոփոխությունը, ինչպես նաև ֆինանսական հոսքերի վերակազմավորումը: Ուստի, կոնկրետ լիազորությունների ապակենտրոնացումը կարող է իրականացվել միայն այն դեպքում, եթե քաղաքական կամքը դրսևորվի այն մարմնի կողմից, որն անմիջական ազդեցություն ունի նաև գործընթացի, այսպես կոչված, «վետոյի իրավունքով օժտված» մասնակիցների վրա: Դա պետք է հստակեցվի գործընթացի սկզբում, որպեսզի համապատասխան լիազորությունների ապակենտրոնացման ուղիները բացահայտվեն: Սա խոչընդոտում է գործընթացի արդյունավետությանը, ինչպես նաև ապակենտրոնացման հեղինակությանը, հատկապես այն դեպքում, եթե կարևոր շահագրգիռ կողմերը հոչակված քաղաքական կամքին հակառակ գնան:

Գնահատման գործընթացի այս տարրի կարևոր կողմերից մեկն այս հարցերին պատասխանելն է.

- Ո՞րն է տվյալ լիազորության ապակենտրոնացման շարժառիթը
Կոնկրետ լիազորության ապակենտրոնացման շարժառիթը, որպես կանոն, պետք է հիմնված լինի իրականացման գործընթացում այդ պահին առկա ստատուս-քվոյի բարելավման վրա: Բացի առաջարկվող ծառայությունների շրջանակի, ֆինանսական ծախսերի և առկա մարդկային և նյութական ռեսուրսների նկարագրությունից, ստատուս-քվոյի գնահատումը պետք է ներառի եղած առավելությունների, թերությունների, հնարավորությունների և վտանգների (SWOT) գնահատում: SWOT վերլուծությունը պետք է կատարվի նախքան Ղեկավար հանձնաժողովում գործընթացի մեկնարկի քննարկում ծավալելը:
- Ո՞րն է ապակենտրոնացման ակնկալվող օգուտը, ինչո՞ւ այն կստացվի և ո՞վ դրանից, ի վերջո, կշահի

Ստատուս-քվոյի գնահատման հետ սերտորեն կապված է այն հարցը, թե ինչ չափով և ում համար է տվյալ լիազորության կամ դրա մի մասի ապակենտրոնացման արդյունքում ստեղծված օգուտը: Այս հարցից պարզ է դառնում, որ լիազորությունների ապակենտրոնացումը չպետք է ինքնանպատակ լինի, այլ հավելյալ օգուտներ տա: Օգուտն, առաջին հերթին, նշանակում է, որ քաղաքացիներն ավելի որակյալ, արագ և հարմար ծառայություններ են ստանում, հեռավոր բնակավայրերի և անաշխատունակ բնակիչներին ավելի որակյալ շարժական ծառայություններ են տրամադրվում և այլն: Օգուտները կարող են վերաբերել նաև այն համայնքապետարաններին, որոնք կկարողանան ավելացնել տեղական եկամուտները, իրենց կարողությունները ծառայեցնել լիազորությունը տեղական պայմաններին հարմարեցնելուն:

Ընդհանրապես, և համաձայն Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 3-րդ մասի, լիազորությունները պետք է իրականացվեն այն մարմինների կողմից, որոնք առավել մոտ են մարդկանց, այսինքն՝ ՏԻՄ-երի: Ինչևէ,

կենտրոնացվածից ապակենտրոնացված կառավարման անցումային շրջանում պետք է քննության առնվի այն հարցը, թե արդյոք կոնկրետ լիազորությունների ապակենտրոնացումն կարող է իրական հավելյալ օգուտ տալ: Հակառակ դեպքում, կոնկրետ լիազորությունների ապակենտրոնացումը կարող է հետաձգվել, մինչև տեղական մակարդակում ավելի շատ կարողություններ ձևավորվեն:

Եթե Ղեկավար հանձնաժողովը որոշում է ընդունում քննարկել որևէ լիազորության ապակենտրոնացման հարցը, դա չի նշանակում, որ ապակենտրոնացման վերաբերյալ վերջնական որոշում է կայացվել: Դա ընդամենը ճանապարհ է հարթում գնահատման գործընթացի մեկնարկի համար, որը կօգնի ավելի լավ հասկանալ, թե որքանով է ապակենտրոնացումը հնարավոր, և եթե այո, ապա ինչ ձևով: Գործընթացի ավելի ուշ փուլում ապակենտրոնացման դադարեցումը կարող է որոշվել՝ ավելի շատ տեղեկությունների վրա հիմնվելով (տես գլուխ 3.3.6):

Եթե Ղեկավար հանձնաժողովն անմիջապես որոշում է կայացնում ընդդեմ որևէ լիազորության ապակենտրոնացման, ապա գնահատման գործընթացը չպետք է ընդհանրապես սկսվի:

Կոնկրետ լիազորության գնահատման գործընթացի մեկնարկի վերաբերյալ Ղեկավար հանձնաժողովի դրական որոշումից հետո պետք է կազմակերպվի իրականացման գործընթացը:

- Տեղեկացնել բոլոր շահագրգիռ կողմերին՝ որոշման և գործընթացի մեկնարկի մասին
- Իրականացման ժամանակացույցի սահմանում
- Ներգրավված շահագրգիռ կողմերի համակարգում
- Տարբեր տարրերի ընթացքում շահագրգիռ կողմերի հանդիպումների կազմակերպում և մոդերացիա
- Արդյունքների համատեղում և կազմակերպում
- Ղեկավար հանձնաժողովի քննարկման և հաստատման համար փաստաթղթերի պատրաստում
- Ապակենտրոնացման հաստատման դեպքում պետք է լիազորությունների իրականացման պատշաճ պայմանների ստեղծումը համակարգելու և մոնիտորինգ իրականացնելու աշխատանք տարվի:

Գործընթացի կազմակերպմանը, տարբեր տարրերի անհրաժեշտ քայլերի պլանավորման ու համակարգման համար գործառնական կառավարման որակյալ կարողություններ են պահանջվում: Տարբեր տեղական, տարածաշրջանային և ազգային կառույցներ պետք է ներգրավվեն՝ որպես այս գործընթացի պրոակտիվ մասնակիցներ: Սա ՏԿԶՆ-ի՝ որպես ապակենտրոնացման գործընթացի գործառնական կառավարման պատասխանատու մարմնի առաջադրանքն է:

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Կատարվել է կոնկրետ լիազորության ներկայիս իրականացման համակողմանի SWOT վերլուծություն,
- Ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման դրդապատճառները հստակեցված են,
- Հստակեցված են հնարավոր օգուտները և դրանց շահառուները,
- Ձևակերպված և հաստատված է կոնկրետ լիազորության ապակենտրոնացման ներուժի ու տարբերակների գնահատման գործընթացի իրականացման որոշումը:

Սույն տարրի վերաբերյալ տրամադրված առաջարկությունները.

- Որոշում պետք է կայացվի Վարչապետի աշխատակազմում Ղեկավար հանձնաժողովի կողմից՝ բոլոր համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներգրավմամբ:
- ՏԿԶՆ-ի՝ որպես գործընթացների գործառնական կառավարումն իրականացնող գործադիր մարմնի կողմից որոշման պատրաստում՝ իրականացման ներկայիս պայմանների՝ SWOT վերլուծությունն ընդգրկող գնահատման տրամադրմամբ:

3.3.2 Չափորոշիչների սահմանում

Որոշակի կարողությունների ամբողջությամբ, կամ մասնակի փոխանցումը, կամ պատվիրակումը նշականում է այն, որ ասպարեզ են գալիս նաև այլ մասնակիցներ: Այդ նոր մասնակիցները պետք է իմանան, թե ինչ է իրենցից հետագայում սպասվում և հասկանան խաղի կանոնները: Կանոնները ներառում են ոչ միայն տեխնիկական չափորոշիչներ, այլև «քաղաքական տեսանկյունից սահմանված չափորոշիչներ», որոնք կարևոր դեր ունեն հաշվի առնելով երկրին բնորոշ հանգամանքները:

Այս աշխատանքի ծավալը կարող է փոփոխվել ըստ արդեն գործող կարգավորումների:

- Ներկայիս պատասխանատու մարմնում լավ ձևակերպված չափորոշիչների առկայության դեպքում դրանք պետք է ստուգվեն՝ վերանայման կամ փոփոխման անհրաժեշտության համար: Անհրաժեշտ է քննարկել նաև, թե արդյոք կարգավորվող չափորոշիչները դեռևս բավարար են և բավարարում են հետագա պահանջարկն ու պահանջները:

Եթե գնահատման գործընթացի մեկնարկից (տես՝ գլուխ 3.3.1) առաջ կատարված SWOT վերլուծությամբ պարզվի, որ ներկայում ձևակերպված չափորոշիչները չեն պահպանվում, ապա պետք է քննարկվեն դրա պատճառները և հետևանքները՝ հետագայում չափորոշիչների սահմանման նկատառումով:

- Մասնակիորեն ձևակերպված չափորոշիչների դեպքում պետք է վերանայել և փոփոխության ենթարկել ձևակերպված չափորոշիչները և ամփոփել անհրաժեշտ չափորոշիչները:

Ճիշտ այնպես, ինչպես նշվեց առաջին կետում, եթե SWOT վերլուծությամբ պարզվի, որ ներկայում մասնակիորեն ձևակերպված չափորոշիչները չեն պահպանվում, ապա պետք է քննարկվեն դրա պատճառները և հետևանքները՝ հետագայում չափորոշիչների սահմանման նկատառումով:

- Ձևակերպված չափորոշիչների բացակայության դեպքում գործընթացի այս տարրը անհրաժեշտ է պահանջվող չափորոշիչների ամբողջական կազմը ձևակերպելու համար:

Չափորոշիչների ձևակերպումը կապված է կատարողականի առանցքային ցուցանիշների (ԿԱՑ) սահմանման հետ: ԿԱՑ-երը ձևակերպված չափորոշիչների կատարումը գնահատելու և կառավարման ու գործառնական կարողությունների վերաբերյալ եզրակացություններն էր կատարելու հիմք է ձևավորում:

Ինչպես չափորոշիչները, այնպես էլ ԿԱՑ-երը պետք է համապատասխանեն միջազգային պահանջներին, որքանով դա հնարավոր է կոնկրետ լիազորության համար:

Ձևակերպված չափորոշիչները՝ որպես գնահատման գործընթացի հետագա որոշիչ տարրեր, անհրաժեշտ նախապայման են հանդիսանում կարիքների, ծախսերի և կարողությունների համար: Ահա թե ինչու չափորոշիչների ձևակերպումը պետք է իրականացվի տեխնիկական աշխատանքային խմբի կողմից (ինչպես նկարագրված է գլուխ 3.2-ում):

Համայնքային կառավարման մարմինների տեխնիկական անձնակազմի ընդգրկումը համահունչ է ՏԻ Եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 6-րդ մասի պահանջին, ըստ որի՝ «Ցանկացած որոշման պլանավորման և ընդունման գործընթացում, որն անմիջականորեն առնչվում է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, անհրաժեշտ է խորհրդակցել այդ մարմինների հետ, որքան հնարավոր է, անելով դա նախապես և համապատասխան ձևով»։ Համայնքապետարանների տարբեր տեսակների ունեցած բազմազան կարողություններով ու կարիքներով պայմանավորված, առաջարկվում է յուրաքանչյուր տեսակի համայնքապետարանից ներկայացուցիչներ հրավիրել տեխնիկական խումբ6:

Տեխնիկական աշխատանքային խմբի խնդիրը գործող չափորոշիչների վերանայումն ու հնարավոր վերաշարադրումն է՝ դրանց արդիականությունը, համապատասխանությունը ներկա պահանջներին ապահովելու համար, ինչպես նաև մինչ այժմ բաց թողնված չափորոշիչների ձևակերպումը: Աշխատանքային խումբը պատրաստում է չափորոշիչների նկարագրությունը, հղումներ կատարում միջազգային նորմերին, համապատասխան կատարողականի առանցքային ցուցանիշներին (ԿԱՑ):

Այս տեխնիկական աշխատանքային խումբը պետք է գործի որպես մշտական աշխատանքային խումբ, որպեսզի հետագայում մշակի և փոփոխություններ կատարի համապատասխան լիազորությունների ստանդարտացման մեջ: Մա ներառում է նաև գործնական աշխատանքների համար նախատեսված ձեռնարկների և ուղեցույցների մշակումը՝ համաձայն սահմանված չափորոշիչների:

Չափորոշիչների ձևակերպման առանձին մարտահրավերների մեկն էլ այն փաստն է, որ համայնքապետարանները պետք է լիակատար ազատություն ունենան փոխանցված, ուստի՝ իրենց սեփական լիազորությունների իրականացման գործում՝ համաձայն Տեղական ինքնակառավարման մասին Եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 2-րդ մասին: Իր ամենախիստ իմաստով սա նշանակում է, որ առանձին համայնքապետարաններ չափորոշիչների վերաբերյալ որոշում կայացնելու իրավունք են ունենալու: Սակայն նշված հոդվածը նաև սահմանում է՝ «օրենքով սահմանված շրջանակում»: Փոխանցված լիազորությունների պարագայում նվազագույն չափորոշիչները և համապատասխան ԿԱՑ-երը կարելի է սահմանել առնչվող շահագրգիռ կողմերի հետ միասին, որոնց հետ պետք է համայնքապետարանները ծանոթանան: Մա ապահովում է ծառայությունների որոշակի որակ, սակայն ՏԻՄ-երին թույլ է տալիս սահմանել աշխատանքների ձևը՝ ըստ տվյալ տարածքի պայմանների:

Հարցը, թե անհրաժեշտ է նվազագույն չափորոշիչներ, թե որակի ամբողջական համակարգ, կախված է ապակենտրոնացման ընտրված տարբերակից: Լիազորությունների ամբողջական կամ մասնակի փոխանցման կամ պատվիրակման հարցը որոշվում է «տարբերակի գնահատում տարրի» (գլուխ 3.3.6) վերջին փուլում: Սակայն, գործընթացի այս փուլում չափորոշիչների որոշման համար տեխնիկական աշխատանքային խումբը պետք է անհրաժեշտ չափորոշիչների վերաբերյալ տեղեկություններ տրամադրի:

Գործընթացի այս փուլում անհրաժեշտ է քննարկել նաև վերահսկողության և ստուգման ընթացակարգերը:

- Ո՞ր մարմինները պետք է լիազորությունների իրականացման վերահսկողական և որակի ստուգումներ կատարելու իրավունք ստանան:
- Ո՞ր մարմինները պետք է լիազորությունների իրականացման օրինականության հսկողություն իրականացնելու իրավունք ստանան:
- Չափորոշիչների չկատարման դեպքում միջամտության ի՞նչ գործիքներ են նախատեսվում:

⁶ Համայնքապետարանների դասակարգման մանրամասները ներկայացվում են գլուխ 3.2-ում:

- Որոշումների հիմնավորման և վերահիմնավորման ի՞նչ ձևեր կարող են սահմանվել:

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Առկա է կոնկրետ լիազորության իրականացման համար չափորոշիչների համակողմանի հավաքակազմը,
- Սահմանված են ձևակերպված չափորոշիչներով ապագայում նախատեսվող ձեռքբերումների կատարողականի հիմնական ցուցանիշները,
- Իրականացման պայմանների մանրամասները (տարածքային, համայնքների տեսակների, բնակչության խտության և այլնի իմաստով) հատկորոշված են և ձևակերպված,
- Տրամադրված են վերահսկողության և օրինականության հսկողությանն ուղղված առաջարկությունները:

Սույն տարրի վերաբերյալ տրամադրված առաջարկությունները.

- Ստեղծել տեխնիկական աշխատանքային խումբ՝ ներառելով բոլոր համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներկայացուցիչներին, որը պետք է ստանա մշտական աշխատանքային խմբի կարգավիճակ գործընթացի ողջ ընթացքում և դրանից հետո:
- Քննարկել տեխնիկապես և քաղաքականապես սահմանված չափորոշիչները (կանոնները):

3.3.3 Կարիքների գնահատում

Պատասխաններն այն հարցերին, թե արդյոք ապակենտրոնացն⁶ լիազորությունը և եթե այո, ապա ի՞նչ ձևով և որո՞նք են տեղական մակարդակում պահանջվող կարողությունները, ինչպես նաև ֆինանսական ռեսուրսները, մեծապես պայմանավորված են փաստացի կարիքների իմացությամբ:

Որոշ դեպքերում կարիքների բացահայտումը բավականին հեշտ է, եթե սահմանվում է պահանջվող որակը (տես գլուխ 3.3.2): Օրինակ՝ միջհամայնքային ճանապարհների շահագործման ու սպասարկման կարիքները կարելի է հեշտությամբ հաշվարկել, եթե հայտնի են միջհամայնքային ճանապարհների երկարությունը, դրանց վիճակը և շահագործման ու սպասարկման պահանջվող չափորոշիչները (տես նաև գլուխ 4.2):

Այլ դեպքերում, կարիքների գնահատման համար պահանջվում է հանգամանալից մեթոդաբանություն օրինակ՝ սոցիալական կարիքների, առողջապահության, վարչական հատուկ ծառայությունների պահանջարկի գնահատման համար: Շատ են դեպքերը, երբ համայնքապետարանները և պետական մարմինները չգիտեն հանրային ծառայություններից հնարավոր օգտվողների ճշգրիտ թիվը և տվյալները: Միևնույն ժամանակ, քիչ են այնպիսի մեթոդաբանությունները, որոնք կօգնեն հավաքագրել անհրաժեշտ տեղեկությունները խելամիտ գումարի դիմաց և ժամկետում:

Ինչևէ, քաղած դասերը ցույց են տալիս, որ տեղական մակարդակում ստացված կողմնակալ գիտելիքը հաճախ իրականությունը չի անդրադարձնում: Փաստացի կարիքների մասին թերի կամ սահմանափակ իմացության հետևանքով ունենում ենք այդ կարիքների բավարարման և դրանց համապատասխան լիազորությունների իրականացման համար ոչ պատշաճ կամ անբավարար ինստիտուցիոնալ ընթացակարգեր:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման առումով ակնհայտ է, որ համայնքապետարանները երկարատև աշխատանքային փորձ չունեն այն պատճառով, որ այդ լիազորությունը երբևէ այդ մակարդակում չի իրականացվել: Ակնբախ է նաև այն հանգամանքը, որ պետական մարմինների կողմից լիազորության իրականացումը չի կարող հիմնված լինել կարիքների հանգամանակից և ճշգրիտ իմացության վրա, քանի որ դրա համար պահանջվում է բնակավայրերի ինստիտուցիոնալ ներառում, ինչն արդյունավետորեն հնարավոր է անել միայն համայնքապետարանների իրազորության դեպքում:

Հատկապես այն լիազորությունների առնչությամբ, որոնք կապված են հաճախորդների տարբեր պահանջների և փոփոխվող չափի ու կազմի հետ, կարելի է ենթադրել, որ կարիքների վերաբերյալ պետական մարմինների ունեցած տվյալները հաճախ հնացած և անստույգ: Ապակենտրոնացման, կամ դրա որոշակի ձևերի դեմ կամ կողմ պատճառներ գտնելու, ինչպես նաև լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ կարողություններ և ծախսեր հաշվարկելու համար չափազանց կարևոր է հնարավորինս ճշգրիտ իմանալ կոնկրետ լիազորությունների պահանջարկը:

Նույնիսկ այն դեպքում, երբ որոշակի լիազորության ապակենտրոնացման դեմ որոշում կայացվի, ապա գնահատման գործընթացի այս քայլը պետք է օգտագործվի այս տվյալ լիազորության կարիքների վերաբերյալ տեղեկատվական բազան թարմացնելու համար, որպեսզի համապատասխան պետական մարմինը կարողանա կարգաբերել իր գործունեությունը, ինչպես չափորոշիչների սահմանման դեպքում:

Կարիքների գնահատման չափանիշները և մեթոդաբանությունը պետք է մշակվեն տեխնիկական աշխատանքային խմբի կողմից, որը պետք է սահմանի նաև չափորոշիչները (տես գլուխ 3.3.2):

Իհարկե, անհնար է երկրի բոլոր բնակավայրերի մանրամասն գնահատում իրականացնել նախքան ապակենտրոնացման տարբերակների վերաբերյալ որոշում կայացնելն իրական կարիքներին ծանոթանալու նպատակով, հատկապես այն դեպքում, երբ համայնքապետարանները դրա համար նախատեսված ինստիտուցիոնալ կառույցներ չունեն: Առաջարկվում է նաև իրավասու պետական մարմնի ունեցած տվյալների շտեմարանի սահմանափակ ծավալի գնահատում իրականացնել: Այս մոտեցմամբ կարելի է, մի կողմից, հավաստիանալ առկա տվյալների շտեմարանի ճշգրտության մեջ, և, մյուս կողմից, կարելի է արտարկման (էքստրապոլյացիա) միջոցով պարզել մոտավոր կարիքները՝ որպես կարողությունների գնահատման և ծախսերի հաշվարկման հիմք:

- Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.**
- Ուսումնասիրված և գնահատված են կարիքների մասին գոյություն ունեցող տվյալները:
 - Գնահատված են իրական կարիքները՝ գոյություն ունեցող տվյալների վերանայման հիման վրա:
 - Կարիքների մանրամասները (տարածքային, համայնքների տեսակների, բնակչության խտության և այլնի իմաստով) հատկորոշված են և ձևակերպված:
 - Առկա է այս կոնկրետ լիազորության համար կարիքների գնահատման մեթոդաբանությունը:
 - Տրամադրված են առաջարկություններ, որոնք կսատարեն ՏԻՄ-երին՝ կարիքների գնահատումը կիրառելու գործում:

Սույն տարրի վերաբերյալ տրամադրված առաջարկությունները.

- Ստեղծված տեխնիկական աշխատանքային խմբի կողմից այս տարրի իրականացում (տես գլուխ 3.3.2),
- Գոյություն ունեցող տվյալների շտեմարանների օգտագործման հավանականության գաղափար գնահատում՝ տվյալների ժամկետանց և ոչ ճշգրիտ լինելու ռիսկի պատճառով,
- Անհատ փորձագետների «երկարամյա փորձի և գիտելիքի» դիտարկման ժամանակ գաղափարություն, որովհետև հաճախ դրանք չեն արտացոլում ներկա իրավիճակը. ավելի լավ է խաչաձև ստուգել այդ անհատական կարծիքները և դիտարկել դրանք որպես կարևոր, սակայն ոչ միակ կամ որոշիչ տեղեկատվություն:

3.3.4 ՏԻՄ-երի կարողությունների հաշվի առնում

Ելնելով պահանջվող որակից և գնահատված կարիքներից, անհրաժեշտ է հասկանալ, թե արդյոք համայնքապետարանների իրական կարողությունները բավարար են, կամ հնարավոր թ է ողջամիտ ջանք գործադրելով՝ անհրաժեշտ չափով բարելավել դրանք:

Բավարար ֆինանսական միջոցների առկայությունից բացի, վճռորոշ դեր ունի նաև լիազորությունների իրականացման կարողությունները: Սակայն ի՞նչ է ներառում ՏԻՄ-երի կարողությունները: Այս հարցի պատասխանը կարևոր է ոչ միայն ՏԻՄ-երի՝ լրացուցիչ իրավասություններով օժտվելու համար անհրաժեշտ կարողությունների գնահատման առումով, այլ որ ավելի էական է՝ անհրաժեշտ կարողությունների զարգացման բացահայտման տեսանկյունից, ինչին կօժանդակեն ՀՀ կառավարությունը և (կամ) միջազգային դոնոր կազմակերպությունները:

Լիազորությունների ապակենտրոնացման արդյունքում ավելի շատ լիազորություններով օժտվելու կարողությունը անհրաժեշտ է դիտարկել երկու տարբեր դիտակետից.

1. Առաջին շերտը վերաբերում լիազորության իրականացման կարողությանը, ինչի համար պահանջվում է տեխնիկական փորձագիտական հմտություններ, սարքավորումներ և (կամ) ենթակառուցվածքներ:

Ինչ վերաբերում է ապակենտրոնացման ենթակա լիազորություններին, իրականում համայնքապետարանների տեխնիկական կարողությունները, որպես այդպիսիք, ավելի քիչ են զարգացած, քան համապատասխան պետական մարմիններինը, քանի որ մինչ այժմ այդ լիազորությունները ՏԻՄ-երի իրավասության ներքո չեն գտնվել: Տեխնիկական անձնակազմի գնահատման ժամանակ պետք է կենտրոնանալ հետևյալ հարցերի վրա.

- Ի՞նչ փորձագիտական հմտություններ են պահանջվում (շաղկապել «չափորոշիչների սահմանում» տարրի հետ)
- Ի՞նչ ծավալի վերապատրաստում է անհրաժեշտ ներկա վարչական անձնակազմին՝ նոր գործառույթներով աշխատելու համար
- Փորձագիտական հմտությունների առկայությունը տարածաշրջաններում
- Ներկայում պետական իշխանության մարմիններում աշխատող տեխնիկական աշխատակիցներն ի՞նչ չափով են պատրաստ անցնել համայնքային աշխատանքի

Համայնքների միավորման կարևոր փաստարկներից մեկն այն է, որ նախկինում անկախ համայնքների վարչական մարմինների միավորման և վարչական աշխատակազմի թվաքանակի կրճատման շնորհիվ միավորված համայնքը վարչական ստորաբաժանումներին և համայնքային ձեռնարկություններին դեպի ծառայությունների

մատուցում վերաուղղորդելու ավելի շատ հնարավորություն ունի: Սոցիալական պատճառներից ելնելով, անհրաժեշտ է շեշտադրել առկա աշխատակազմի վերաբաշխման և վերադասավորման հնարավոր և անհրաժեշտ ծախսերը, ինչպես նաև ձևակերպել ընդհանուր առաջարկություններ՝ հաջակցություն համայնքապետարաններին որոշումների կայացման և իրականացման հարցում՝ որպես կադրերի կառավարման գործընթացի մաս:

ՏԻՄ-երի կարողությունների գնահատման ընթացքում պետք է համայնեցնել նաև ռազմավարական առաջնահերթությունները, այն է՝ ինչպես վարվել տեխնիկական աշխատակիցների պարագայում, որոնք աշխատում են պետական մարմիններում և ներկայում պատասխանատու են առանձին լիազորությունների իրականացման համար:

Ինչ վերաբերում է սարքավորումներին և ֆիզիկական ենթակառուցվածքներին (տարածքներ, բակեր, դեպոներ և այլն), ապա որպես մեկնակետ պետք է դիտարկվի պետական հաստատությունների ներկա ակտիվների փոխանցումը: Ինչ կարող է փոխանցվել և ի՞նչ ձևով: Ինչպե՞ս կարող է միջհամայնքային համագործակցությունը ծառայել որպես մասնագիտացված սարքավորումների, սարքերի կամ ֆիզիկական ենթակառուցվածքների փոխանցման հնարավոր ձևաչափ:

Ամփոփելով նշենք, որ գնահատման գործընթացի այս ենթատարրի գլխավոր խնդիրները հետևյալն են՝

- գնահատել և հստակեցնել, թե ինչ տեխնիկական կարողություններ են հարկավոր (հիմնվելով «չափորոշիչների սահմանում» և «կարիքների գնահատում» նախորդ տարրերի արդյունքների վրա)
- տարածաշրջաններում տեխնիկական կարողությունների ընդհանուր առկայության գնահատում (տեխնիկական փորձագիտական հմտություններ, սարքեր/սարքավորումներ, ֆիզիկական ենթակառուցվածքներ)
- մոտեցումներ և առաջարկություններ, թե ինչ միջոցներով և ջանքերով է հնարավոր պատշաճ կարողություններ ստեղծել տեղական մակարդակում:

2. Երկրորդ շերտը վերաբերում է տեղի կարիքներին համապատասխան գործելաձևի որոշման կարողությանը, որի համար ռազմավարական պլանավորման և ֆինանսական կառավարման կարողություններ են անհրաժեշտ:

Եթե խոսում ենք տեղական մակարդակում կարողությունների մասին, ապա մեծապես կարևորվում է ռազմավարական և պլանավորման կարողությունը: Տեղական ինքնակառավարման մասին եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 2-րդ մասով և 6-րդ հոդվածի 1-ին մասով սահմանված է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց լիազորություններն իրականացնելու լիակատար ազատություն ունեն և կարող են ինքնուրույն որոշել իրենց ներքին վարչական կառուցվածքներն՝ այն նկատառումով, որ դրանք բավարարեն տեղական պահանջները և արդյունավետ կառավարում ապահովեն: Այս ամենի համար պահանջվում է կոնկրետ լիազորություն իրականացնելու անհրաժեշտ կարողություններ:

ՏԻՄ-երի ռազմավարական կառավարման կարողության գնահատման առանցքային ցուցանիշը բյուջեի պլանավորման, հաշվետվությունների պատրաստման և ներկայացման համակարգն է: Այս տվյալները հեշտ է ստանալ, որոնք անուղղակի, սակայն հավաստի պատկերացում են տալիս ռազմավարական և կառավարման կարողությունների մասին:

Եթե համայնքապետարանների յուրաքանչյուր կատեգորիայից բավարար թվով համայնքապետարաններ ընդհանուր կատարողականի գնահատման անհրաժեշտ տվյալներ ունենան, ապա կարելի է հենանշման/բենչմարքինգի համակարգ ստեղծել: Այս

մոտեցումը կարող է ընդունվել որպես յուրաքանչյուր ՏԻՄ-ի կարողությունների գնահատման հենք:

Կարողությունների երկու շերտի գնահատման համար պետք է հաշվի առնել սիներգիկ և կուտակային ազդեցությունները:

- Կարող է արդյոք հատուկ լիազորության ապակենտրոնացումը հենվել գործող նույնանման կարողությունների վրա:
- Արդյոք նոր ապակենտրոնացված լիազորությունների համար կարողությունների ներդրումն ու հզորացումն էապես նպաստում են այլ պարտադիր կամ կամավոր լիազորությունների համար կարողությունների բարելավմանը:
- Արդյոք գնահատված որոշակի կարողության ապակենտրոնացումը և անհրաժեշտ կարողությունները բացասաբար են ազդում ՏԻՄ-երի ընդհանուր կատարողականի և առկա պարտադիր կամ կամավոր լիազորությունների իրականացման վրա:

Սակայն գործընթացի այս փուլում հնարավոր չէ յուրաքանչյուր համայնքապետարանի կարողությունների գնահատում կատարել, ինչպես կարիքների գնահատման դեպքում: ՏԻՄ-երի տարասեռ լանդշաֆտում գործելու հնարավոր մոտեցումներից մեկը ըստ տարածական և կառուցվածքային առանձնահատկությունների դասակարգումն է, որը թույլ է տալիս կարողությունների և առանձին կարիքների վերաբերյալ ընդհանուր եզրահանգման գալ. (ա) սահմանամերձ համայնքապետարաններ, (բ) գյուղական և լեռնային համայնքապետարաններ, և (գ) քաղաքային և քաղաքամերձ համայնքապետարաններ⁷:

Այս մոտեցումը կարող է լիազորությունների ապակենտրոնացման վերաբերյալ տարբեր տեսակետներ ձևավորել: Լիազորությունները կարող են փոխանցվել մեկ կատեգորիայի պատկանող համայնքապետարաններին, սակայն չփոխանցվել այլ կատեգորիայի համայնքապետարաններին: Լիազորությունները կարող են ամբողջությամբ պատվիրակվել մեկ կատեգորիայի պատկանող համայնքապետարաններին, սակայն այլ կատեգորիայի համայնքապետարաններին մասամբ պատվիրակվել: Լիազորությունները կարող են ապակենտրոնացվել առանձին համայնքապետարանների իրականացման համար, կամ միջհամայնքային համագործակցությամբ իրականացվելու համար:

Ամեն դեպքում, եթե համայնքապետարանները չունեն հետագայում ապակենտրոնացված լիազորությունների իրականացման կարողություններ, ապա անհրաժեշտ է մշակել և իրագործել կարողությունների բարելավելիմանն ուղղված ռազմավարություն: Կարողությունների բացակայությունը չպետք է ընդունվի որպես հիմնավոր և մշտական փաստարկ ընդդեմ ապակենտրոնացման: Համայնքապետարանների կարողությունների անբավարարությունը պետք է դիտարկել որպես մարտահրավեր, որը լրջագույն խոչընդոտ է առավել ակտիվ ապակենտրոնացման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների «իրենց նախաձեռնություններն իրականացնելու լիակատար ազատությանը»⁸:

Տեխնիկական աշխատանքային խումբը, որը սահմանում է ապակենտրոնացման համար գնահատված կոնկրետ լիազորությունների չափորոշիչները, պատասխանատու է նաև անհրաժեշտ կարողությունների և առաջարկությունների ձևակերպման համար՝ ուղղված կարողությունների հզորացմանը կամ, դրանց բացակայության դեպքում, ձևավորմանը: Դա պետք է ներառի նաև առաջարկություններ՝ համայնքապետարաններում ինստիտուցիոնալ ընթացակարգերի, միջհամայնքային միավորումների (ՄՀՄ) և միջհամայնքային համագործակցության (ՄՀՀ) վերաբերյալ: Առանձին լիազորության ապակենտրոնացման վերաբերյալ որոշում կայացնելիս պետք է հաշվի առնել կարողությունների ձևակերպված պահանջները, դրանց ամրապնդմանն ուղղված առաջարկությունների իրականացման համար

⁷ Հանց նքախտարանի կատեգորիաների մանրամասն բացարձակ ու նր սեռ գլ ու իս3.2-ու մ:

⁸ Տես Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խաբիպ հողված 4-րդ մաա 2

առկա հնարավորությունները, ինչպես նաև տեղական մակարդակում ստատուս-քվոյի համաձայն՝ տարբերակված մոտեցում ցուցաբերելու հնարավորությունը: Ինչ վերաբերում է տեխնիկական և որակի պահանջներին, ապա պետք է է առաջարկություններ արվեն այն մասին, թե լիազորությունը պետք է պատվիրակվի, թե՞ փոխանցվի, մասամբ, թե՞ ամբողջությամբ, կամ էլ ընդհանրապես չապակենտրոնացվի: «Իրականացման պայմանների նախապատրաստումը» տարրի ընթացքում (տես գլուխ 3.3.7) պետք է հստակեցվի գործելաձևի համար նախատեսված պատասխանատվությունների մանրամասները, ստանդարտացման մակարդակը և որակի վերահսկողության համակարգերը:

Անկախ տեղական մակարդակում տեխնիկական և ռազմավարական կարողությունների առկայությունից, կարևոր է, որ նախքան լրացուցիչ լիազորությունների ապակենտրոնացումը, գործող պարտադիր լիազորությունների վերադասավորում կատարվի: Եթե առկա կարողությունն անբավարար է, կամ սահմանափակ, ապակենտրոնացումը պետք է առժամանակ չիրախուսվի և առաջին հերթին հետագա ապակենտրոնացման պայմանները բարելավվեն:

- Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.**
- Հայտնի է կոնկրետ լիազորության իրականացման համար անհրաժեշտ տեխնիկական կարողությունը:
 - Հայտնի է կոնկրետ լիազորության իրականացման համար անհրաժեշտ ռազմավարական և կառավարչական կարողությունը:
 - Առկա է համայնքապետարանների ըստ դասերի տարբերակված առկա կարողությունների ընդհանուր նկարագրությունը,
 - Տրամադրվել են առաջարկություններ ՏԻՄ-երի/հաստատությունների հզորացման աջակցության և խորհրդատվական միջոցառումների վերաբերյալ,
 - Առաջարկություններ են տրամադրվել համայնքապետարանների աշխատակիցների վերապատրաստման գոյություն ունեցող համակարգի կիրառման և/կամ լրամշակման/ընդլայնման վերաբերյալ,
 - Առաջարկություններ են տրամադրվել ապակենտրոնացման տարբերակների վերաբերյալ:

- Սույն տարրի վերաբերյալ տրամադրված առաջարկությունները.**
- Ստեղծված տեխնիկական աշխատանքային խմբի կողմից այս տարրի իրականացում (տես գլուխ 3.3.2),
 - Տեխնիկական կարողության և ռազմավարական-կառավարչական կարողության տարբերակում,
 - Մինչ օրս կենտրոնական իշխանությունների կողմից լիազորությունների իրականացման պատճառով ՏԻՄ-երում լիազորություններին վերաբերող կարողությունների բացահայտ բացակայության հարցի դիտարկում,
 - ՏԻՄ-երի կարողությունների վրա կուտակային և սիներգիկ ազդեցությունների քննարկում,
 - Երկարաժամկետ կտրվածքով հարկ է մշակել համայնքապետարանների ընդհանուր կատարողականի հենանշման/բենչմարքինգի համակարգ:

3.3.5 Ծախսերի նախահաշիվ

Ապակենտրոնացման ամենակարևոր և առանցքային հարցերից մեկը լիազորությունների իրականացման ծախսերի հստակեցումն է: Այս ծախսերը և նրանց կառուցվածքն իմանալը էական նշանակություն ունի մի շարք պատճառներով:

- Միայն այդ ժամանակ են համայնքապետարանները լուրջ և թափանցիկ հիմքեր ձևավորում՝ ծախսերի պլանավորման, ծառայությունների մատուցման և ներդրումների առաջնահերթության սահմանման և իրատեսական բյուջեի ստեղծման համար:
- Միայն այդ ժամանակ են համայնքապետարանները որոշակի լիազորությունների համար առաջարկվող պետական սուբսիդիաների հաստատման փաստարկ ունենում. սա մասնավորապես վերաբերում է պատվիրակված լիազորությունների ծախսերի փոխհատուցմանը:
- Միայն այդ ժամանակ է հնարավոր պարտականություններն ըստ տեղական կամ կենտրոնական մակարդակի տեղաբաշխել՝ հաշվի առնելով խնայողության և արդյունավետության պահանջները, ինչպես սահմանված է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 3-րդ մասով:

Որքան մանրամասն լինեն ծախսերը, այնքան ավելի վստահելի կլինի բյուջեն և սուբսիդիաների պլանավորումը: Լիազորության բնույթից կախված, ծախսերի հաշվարկը կարելի է առանձնացնել ըստ ենթալիազորությունների կամ, անգամ, իրականացման առանձին խնդիրների:

Ընդհանուր առմամբ, առանձին ծառայությունների կամ աշխատանքների ծախսերը հաշվարկելիս պետք է հաշվի առնել կարիքները:

- Ծառայության, ենթածառայության կամ առաջադրանքի կատարման մեջ ներգրավված աշխատակիցների ծախսեր
- Աշխատավայրերի կահավորման ծախսեր
- Ծառայության հետ կապված հաճախորդների համար պետական դրամաշնորհների ծախսեր
- Անհրաժեշտ ներդրումների ծախսեր. պետք է ներառեն նաև մաշվածության ծախսերը, ինչն այժմ այնքան էլ ընդունված չէ ՏԻՄ-երի ֆինանսական պլանավորման մեջ:

Ծախսերից բացի պետք է հաշվարկվի նաև ծառայությունների մատուցումից ստացված եկամուտները, ինչպես նաև տնտեսման հնարավոր ազդեցությունները: Հնարավոր եկամուտների հաշվարկը պետք է հաշվի առնի ՏԻՄ-երի՝ այդ վճարների գանձման հետ կապված հավանական խնդիրները:

Ծախսերի հաշվարկը կախված է գնահատման գործընթացի տարրերի արդյունքներից:

- Չափորոշիչների սահմանումը (տես գլուխ 3.3.2) տեղեկություն է տալիս այն մասին, թե ինչ տեսակի ծախսեր պետք է հաշվի առնվեն: Կարելի է հաշվարկել ամբողջ լիազորության կամ ենթալիազորության յուրաքանչյուր միավորի ծախսը:
- Կարիքների գնահատումը (տես գլուխ 3.3.3) տեղեկություն է տալիս ծախսերի մոտավոր չափի մասին:

Այս տարրի նպատակներից մեկը նաև կարևորագույն ֆինանսական խնդիրների բացահայտումն է՝ «Տարբերակների հաշվարկ և որոշում» տարրում տարբերակների որոշմանն օժանդակելու համար:

- Ծախսային n ր հոդվածներն են հաստատագրված՝ անկախ ծառայության մատուցման ձևից:

- Ծախսային ո՞ր հոդվածներն են փոփոխական և գործելաձևով պայմանավորված:
- Ի՞նչ չափով կարող է մասշտաբից տնտեսումն աշխատել:
- Ի՞նչ չափով կարելի է վճարների միջոցով վերականգնել ծախսերը, որո՞նք են վճարների գանձման ծախսերը:
- Որո՞նք են մշտադիտարկման պատշաճ ֆինանսական ցուցանիշները:
- Ո՞րն է ՏԻՄ-երի ֆինանսական փոխհատուցման լավագույն եղանակը:
- Եվ վերջինը, արդյոք հաշվարկված ծախսերը տարբերվում են ներկայում կենտրոնական կառավարման մարմինների ծախսերից և որո՞նք են պատճառները:

Հարկավոր է գնահատել հատկապես վերջին կետը, որպեսզի տնտեսման և արդյունավետության հարցերը ներառվեն լիազորության հետագա տեղաբաշխման մասին որոշման մեջ, ինչպես պահանջվում է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայով (հոդված 4, մաս 3):

Կարևոր է հասկանալ, որ համայնքապետարաններում պահանջվող և առկա կարողությունների միջև շեղման ուսումնասիրությունը, որը կատարվում է համայնքապետարանների լրացուցիչ բյուջեի հետ աշխատելու կարողության ստուգման նպատակով, չպետք է գնահատման գործընթացի այս տարրի մաս կազմի: Դա կարվի հաջորդ տարրի գործընթացում, որի վրա անդրադառնում են նաև քաղաքական հարցերը:

Գերմանիայի մի շարք դաշնային նահանգներում (Bundesländern) գործում է լավ պրակտիկա, երբ յուրաքանչյուր պատվիրակված լիազորության ծախսերի գնահատման համար հանձնաժողովներ կամ խորհրդակցական ընթացակարգեր են ձևավորվում: Այդ հանձնաժողովների կամ խորհրդակցական ընթացակարգերի մասնակիցները ՏԻՄ-երի միություններն են և կառավարության ներկայացուցիչները, որոնք սովորաբար համապատասխան ճյուղային նախարարությունների ներկայացուցիչներ են: Գործընթացը սահմանված է պետական կանոնակարգերով:

Չնայած, որ Գերմանիայում համայնքապետարանների և նահանգային կառավարության միջև ընթացող այդ խորհրդակցությունները վերաբերում են պատվիրակված ծառայությունների ծախսերի փոխհատուցմանը՝ ըստ փոխկապակցման սկզբունքի, այս ընթացակարգը կարող է օգտագործվել նաև որոշակի լիազորությունների ծախսերի որոշման համար՝ ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման գործընթացին նպաստելու նպատակով (փոխանցում, ենթալիազորությունների փոխանցում, պատվիրակում, ենթալիազորության պատվիրակում, ապակենտրոնացման հակառակ գործընթաց):

Ծախսերի հաշվարկման մեկ այլ կարևոր հանգամանք վերաբերում է տեղական շահագրգիռ կողմերի և անկախ ֆինանսական փորձագետների ներգրավմանը: Ինչպես չափորոշիչների սահմանման և կարիքների գնահատման դեպքում, այստեղ ևս խորհուրդ է տրվում ֆինանսական աշխատանքային խումբ ստեղծել:

Հայաստանի համար առաջարկվում է ապակենտրոնացման նպատակով քննարկվող յուրաքանչյուր լիազորության (ոլորտ) համար ֆինանսական աշխատանքային խումբ ստեղծել (ինչպես նկարագրվում է գլուխ 3.2-ում):

Եթե վերջնական որոշումը կայացվում է հօգուտ տվյալ լիազորության ապակենտրոնացման, ապա ֆինանսական աշխատանքային խումբը պետք է շարունակի գործել և տարեկան կտրվածքով գնահատել ու վերանայել ծառայությունների մատուցման ծախսերը: Այս կերպ հնարավոր է հաշվի առնել գնաճի տեմպը, աշխատավարձի բարձրացումը, փոխարժեքը, չափորոշիչների, կարիքների և այլ փոփոխությունները և ծախսերն իրական կարիքներին համապատասխանեցնել: Սա հնարավորություն է տալիս շարունակաբար համապատասխանեցված ֆինանսական միջոցները կենտրոնական բյուջեից փոխանցել ՏԻՄ-եր:

Գնահատման գործընթացի այս տարրի ընթացքում պետք է քննարկվի նաև գործող պետական ֆինանսական ծրագրերի կիրառումը կամ նոր ծրագրերի ստեղծումը և առաջարկություններ ներկայացվի Ղեկավար հանձնաժողովին:

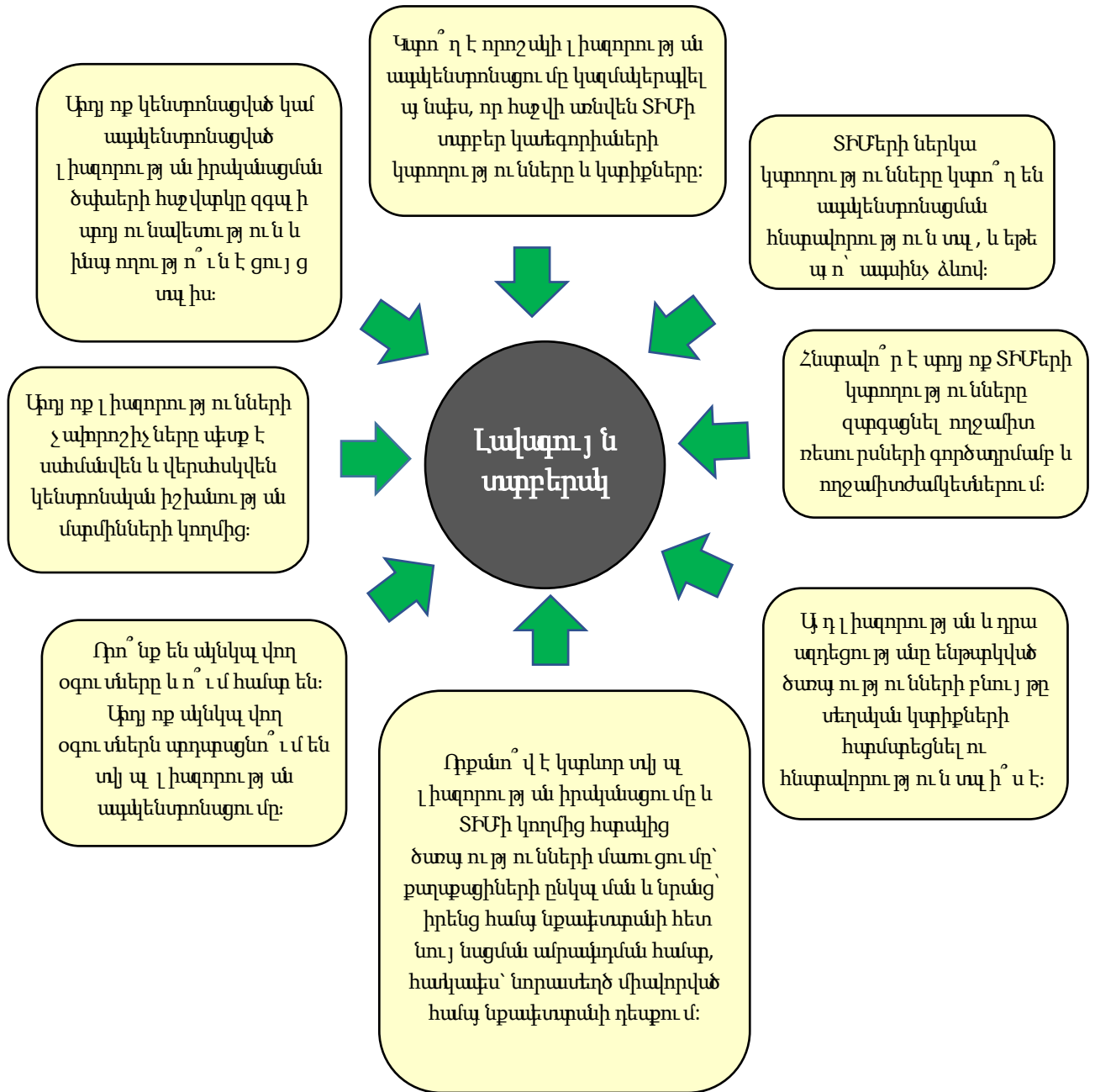
- Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.**
- Հաշվարկված են կոնկրետ լիազորության հետ կապված միավորների/ ծառայությունների ծախսերը:
 - Հաշվարկված են կոնկրետ լիազորության կենտրոնացված և ապակենտրոնացված իրականացմամբ տարեկան ընդհանուր ծախսերը:
 - Հայտնի են ծախսերի կառուցվածքը և մանրերկու համար առկա ֆինանսական հնարավորությունները:
 - Տրամադրվել են առաջարկություններ ֆինանսական հոսքի կազմակերպման և ՏԻՄ-երին բավականաչափ փոխհատուցում տրամադրելու համար՝ ապահովելու կոնկրետ լիազորության ապակենտրոնացված իրականացումը:
 - Տրամադրվել են առաջարկություններ գոյություն ունեցող ծրագրերի կիրառման և/կամ հնարավոր լրացուցիչ պետական ծրագրերի ներդրման վերաբերյալ:

- Սույն տարրի իրականացման համար տրված առաջարկություններ.**
- Ստեղծել ֆինանսական աշխատանքային խումբ՝ ներառելով բոլոր համապատասխան շահագրգիռ կողմերի ներկայացուցիչներին, որը պետք է ստանա մշտական աշխատանքային խմբի կարգավիճակ գործընթացի ողջ ընթացքում և դրանից հետո,
 - Կոնկրետ լիազորության իրականացման հետ կապված ակնկալվող եկամուտների դեպքում հավաքագրման արդեն իսկ առկա կամ ենթադրվող խնդիրների և հավաքագրման ծախսերի դիտարկում,
 - Ամորտիզացիոն ծախսերի՝ որպես ներդրումների պլանավորման էական տարր դիտարկումը,
 - Հարկ է ձևակերպել ֆինանսական աշխատանքային խմբի՝ որպես տարեկան կտրվածքով լիովին կամ մասամբ կենտրոնական բյուջեից ֆինանսավորվող և ՏԻՄ-երի կողմից իրականացվող լիազորությունների ծախսերը վերանայող և հաշվարկող մարմնի մշտական առկայությունը հավաստող կանոնակարգը և հաստատել այն Կառավարությունում:

3.3. 6 Տարբերակների հստակեցում և որոշման կայացում



Հիմնվելով նախկինում իրականացված գործընթացի տարրերի արդյունքների և առաջարկությունների վրա, գնահատման գործընթացի այս տարրում անհրաժեշտ է հստակեցնել որոշակի լիազորության ապակենտրոնացման «ԵԹԵ»-ն և «ԻՆԶ»-ը: Պատասխանատու մարմինը Վարչապետի գրասենյակի ներքո գործող Ղեկավար հանձնաժողովն է:

Կարևոր է օգտագործել նախորդ տարրերի տարաբնույթ արդյունքները, որպեսզի համապարփակ պատկերացում կազմեք և պատրաստ լինեք լավագույն տարբերակի անկողմնակալ որոշմանը բոլոր հիմնական շահագրգիռ կողմերի համաձայնության հիման վրա:



Այդ նպատակով հետևյալ չափանիշները որոշակի ուղենիշ են ծառայում.

Վերոնշյալ չափանիշների կիրառման միջոցով կարելի է բացահայտել որոշակի լիազորությունների հետագա տեղաբաշխման գլխավոր ուղղությունը:

-  Ապակենտրոնացման բացակայություն
-  Ապակենտրոնացում՝ լիազորության կամ ենթալիազորությունների պատվիրակմամբ



Ապակենտրոնացումը լիազորության կամ ենթալիազորությունների փոխանցմամբ՝ որպես պարտադիր կամ կամավոր

Ապակենտրոնացման կամ ոչ ապակենտրոնացման վերաբերյալ որոշումը չպետք է պայմանավորված լինի ֆինանսական նկատառումներով: Լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունը չափազանց կարևոր է: Այնուամենայնիվ, լիազորությունների ապակենտրոնացումն ազդում է նաև քաղաքացիների իրենց համայնքապետարանի հետ նույնացման վրա: Տեղական քաղաքական մարմինների կողմից լիազորությունների իրականացման պլանավորման և կառավարման վրա ազդեցությունը նպաստում է տեղական ժողովրդավարության ամրապնդմանը: Մա հատկապես կարևորվում է միավորված համայնքապետարանների դեպքում, որոնք ներքին ինտեգրման գործընթացում են գտնվում, անգամ նորմատիվային միավորումից տարիներ անց:

Չապակենտրոնացման մասին որոշման դեպքում գնահատման գործընթացն ավարտվում է: Այնուամենայնիվ, չափորոշիչների, կարիքների և ծախսերի հաշվարկման վերաբերյալ եզրակացությունները և առաջարկությունները պետք է համապատասխան պետական մարմինների կողմից հիմք ընդունվեն՝ այս լիազորության իրականացման հետագա զարգացման նպատակով:

Ապակենտրոնացված մասին որոշման դեպքում պետք է սահմանել նաև ապակենտրոնացման մանրամասները և ձևը:

- Արդյո՞ք այս լիազորությունը պետք է ապակենտրոնացվի՝ որպես պատվիրակված, պարտադիր, կամ կամավոր լիազորություն:
 - Որոնք են այդ լիազորությունը որպես պատվիրակված, պարտադիր կամ կամավոր լիազորություն ապակենտրոնացվելու հնարավոր առավելություններն ու թերությունները:
 - Որ՞ն է տվյալ լիազորության արդյունավետ իրականացման հարցում պետության շահը:
- Արդյո՞ք տվյալ լիազորությունը պետք է ապակենտրոնացվի բոլոր ՏԻՄ-երին՝ միևնույն չափով և միևնույն ժամանակ:
 - Որո՞նք են ՏԻՄ-երի ներկա և ապագա պատրաստվածությունը չափելու կատարողականի համապատասխան ցուցանիշները:
 - Կարո՞ղ է միավորված համայնքապետարան լինելու կարգավիճակը չափանիշ ծառայել որոշակի լիազորության պատվիրակման/փոխանցման համար:
 - Լիազորությունների իրականացման ի՞նչ մեխանիզմներ կան այն ՏԻՄ-երում, որոնք պատրաստ չեն (ժամակավորապես պետական պատասխանատվություն են ստանձնել, միջհամայնքային համագործակցություն և այլն):
 - Ինստիտուցիոնալ ի՞նչ մակարդակում և ձևաչափով է հնարավոր վերահսկողության և ստուգման գործառույթներ ներդնել:
 - Ո՞րն է մարզպետարանների հետագա դերն այդ կոնկրետ լիազորության իրականացման գործում:
 - Ի՞նչ անցումային կանոնակարգեր են անհրաժեշտ ձևում ապակենտրոնացում կազմակերպելու համար:
- Ի՞նչ օժանդակ մեխանիզմներ են անհրաժեշտ ՏԻՄ-երին տվյալ լիազորության իրականացմանն ավելի լավ պատրաստելու համար:
 - Ի՞նչ տեխնիկական և կառավարման վերապատրաստում է անհրաժեշտ:

- Արդյո՞ք վերապատրաստման ներկա համակարգն անհրաժեշտ որակավորման բավարար հիմք է հանդիսանում:
- Տեղական կառավարման մարմինների և կոմունալ ձեռնարկությունների որակավորման համար ի՞նչ ինստիտուցիոնալ կառույց է անհրաժեշտ:
- Ո՞ւմ կողմից և ի՞նչ ձևաչափով կարող է անհրաժեշտ ինստիտուցիոնալ կառույցն առաջարկվել:
- Ի՞նչ ինստիտուցիոնալ մակարդակում և ին՞չ ձևաչափով կարող են խորհրդատվական գործառույթներ ձևավորվել:
- Ի՞նչ ֆինանսական ընթացակարգեր են անհրաժեշտ և տեղին:
 - Ընդհանուր բյուջետային հատկացումնե՞ր/սուբսիդիաներ
 - Նախատեսված սուբսիդիանե՞ր
 - Տեղական հարկերի բազայի ընդլայնու՞մ
 - Ծախսերի փոխհատուցման ծառայությունների վճարների և սակագների ներդնու՞մ
- Ի՞նչ օրենսդրական փոփոխությունների և լրացումներ են անհրաժեշտ՝ ապակենտրոնացման սահմանված տարբերակն արդյունավետորեն և կայուն կերպով կազմակերպելու համար:
 - Ընդհանուր օրենքներ (բյուջեի, հարկերի մասին օրենքներ, ոլորտային օրենքներ և այլն)
 - Ենթաօրենսդրական ակտե՞ր (ճյուղային նախարարությունների կանոնակարգեր, հրամաններ, տեխնիկական հրահանգներ և այլն)
 - Տեղական կանոնադրություննե՞ր

Միջհամայնքային համագործակցության (ՄՀՀ), ինչպես նաև միջհամայնքային միավորումների (ՄՀՄ) ներուժը՝ որպես լիազորությունների իրականացման և ծառայությունների մատուցման մեխանիզմներ, պետք է արտացոլվի տարբերակների հստակեցման ընթացքում: ՄՀՀ-ները և ՄՀՄ-ները որոշ համայնքապետարաններում կարողությունների պակասը լրացնելու համապատասխան մեխանիզմներ են: Որոշակի լիազորությունների ապակենտրոնացման մանրամասները պետք է ներառեն նաև ՄՀՄ-ների և ՄՀՀ-ների հնարավորությունները: Պատվիրակված լիազորությունների դեպքում սովորաբար ավելի հեշտ է հզորացնել ՄՀՄ-ներին կամ ՄՀՀ-երին՝ ինչպես փոխանցված լիազորությունների դեպքում: Մակայն փոխանցված լիազորությունների դեպքում, ևս, ՄՀՄ-ների կամ ՄՀՀ-ների ներուժը պետք է արտացոլվի և հզորացվի: Սա կարելի է անել լիազորությունների իրականացման չափանիշների սահմանման միջոցով, որը թույլ համայնքապետարանների համար դեպի ՄՀՄ-ներ կամ ՄՀՀ-ներ ճանապարհ է բացում:

Գնահատման գործընթացի այս տարրի ընթացքում քննարկումը պետք է հայեցակարգային փաստաթղթի ձևով պատրաստվի: Այն պետք է մշակվի ՏԿԶՆ-ի կողմից՝ որպես ապակենտրոնացման գործընթացի գործառնական կառավարման պատասխանատու: Հայեցակարգային փաստաթուղթը պետք է հիմնված լինի գնահատման գործընթացի նախորդ տարրերի արդյունքների և առաջարկությունների վրա:

Մույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Հաստատված է որոշումը կոնկրետ լիազորության չապակենտրոնացման կամ ապակենտրոնացման մասին:
- Չապակենտրոնացնելու մասին որոշման դեպքում Ղեկավար հանձնաժողովի կողմից հաստատված է գնահատման գործընթացը դադարեցնելու մասին պաշտոնական գրավոր որոշում:
- Ապակենտրոնացման մասին որոշման դեպքում մշակված և հաստատված է ապակենտրոնացման համաձայնեցված տարբերակը ներկայացնող հայեցակարգը և դրա իրականացման մանրամասները:

Մույն տարրի իրականացման համար տրված առաջարկություններ.

- Նախորդ գործընթացի տարրերի մասին առաջարկությունների վրա հիմնված ուղղորդող հարցերի կիրառումը՝ որպես որոշումների կայացման չափանիշներ,
- Բնակիչների՝ ՏԻՄ-երի հետ նույնացման և խոշորացված համայնքներում ներքին ինտեգրման վրա ազդեցությունների դիտարկումը որոշումների կայացման ընթացքում,
- Ապակենտրոնացման տարբերակի մասին հնարավորինս շատ մանրամասների հստակեցում,
- Միջհամայնքային համագործակցության կամ միջհամայնքային միությունների՝ որպես կառուցակարգերի դիտարկումը:

3.3.7 Իրականացման պայմանների նախապատրաստում

Կոնկրետ լիազորության ապակենտրոնացման հաստատված հայեցակարգի համաձայն, ՏԿԶՆ-ն՝ որպես ապակենտրոնացման գործընթացի գործառնական կառավարման պատասխանատու, սկսում է կոնկրետ լիազորության ապակենտրոնացված իրականացման համար պահանջվող պայմանների ապահովման կազմակերպումը: ՏԿԶՆ-ն պատասխանատու չէ տեխնիկական, ֆինանսական և ինստիտուցիոնալ ընթացակարգերի համար, այլ միայն սահմանված պայմանների ապահովման աշխատանքների կազմակերպման և իրականացման համար:

Անհրաժեշտ է ձեռնարկել հետևյալ միջոցառումները.

- Անհրաժեշտ քայլերի ձևակերպում՝ խնդիրների մանրամասն նկարագրությամբ, պատասխանատվություններ և ժամանակացույց՝ ներառյալ հենանիշերը և վերջնաժամկետները. ծրագիրը պետք է հաստատվի Ղեկավար հանձնաժողովի կողմից:
- Տարբեր ներգրավված հաստատությունների համակարգում, ներառյալ՝ համատեղ հանդիպումների կազմակերպում, աշխատանքային խմբերի մոդերացիա, հենանիշերի և վերջնաժամկետների պահպանում, կարծիքների ձևակերպում և այլն:
- Արդյունքների, հասկացությունների, առաջարկությունների հավաքագրում՝ Ղեկավար հանձնաժողովին քննարկմանը և հաստատմանը ներկայացնելու համար:
- Ներքին մշտադիտարկման համակարգի ստեղծում՝ կոնկրետ լիազորության ապակենտրոնացված իրականացման համար պայմանների ապահովումը և պահպանումը շարունակելու և վերահսկելու համար:

Ապակենտրոնացման գործընթացի արդյունավետության և համակարգման նպատակով չափազանց կարևոր է ՏԿԶԼ-ին նշանակել որպես կենտրոնական, տարածաշրջանային և տեղական հաստատությունների կողմից իրականացվող բոլոր աշխատանքների համակարգման և մշտադիտարկման համակարգող: Տեղական համակարգողի այս դերի համար պահանջվում է ունենալ ՀՀ կառավարության մանդատը/Ղեկավար հանձնաժողով Վարչապետի գրասենյակում, ինչպես նաև բավականաչափ թվով և փորձառությամբ մարդկային ռեսուրսներ (տես նաև գլուխ 3.3.1):

Սույն տարրի ակնկալվող արդյունքները.

- Առկա է և իրագործվում է իրականացման պայմանների կազմակերպման մանրակրկիտ ժամանակացույցը,
- Հաստատված են և գործարկվում են ֆինանսական կառույցները,
- Սահմանված, հաստատված և մեկնարկված են կարողությունների զարգացման միջոցառումները,
- Ներդրված է վերահսկողական ստուգումների և օրինականության հսկողության համակարգ,
- Առկա է և կիրառվում է մշտադիտարկման համակարգ:

Սույն տարրի իրականացման համար տրված առաջարկություններ.

- ՏԿԶԼ-ին նշանակել որպես համակարգման աշխատանքների և պահանջվող պայմանների կազմակերպման առնչվող բոլոր հարակից գործողությունները մշտադիտարկող առանցքային համակարգող (focal point),
- ՏԿԶԼ-ին այս նշանակման համար որակավորող մանդատի տրամադրում՝ ապահովելու պահանջվող քայլերի արդյունավետ իրականացումը:

3.4 Գնահատման առաջարկվող մեթոդաբանության (կամ գնահատման գործընթացի) գործնական օգտագործման խորհուրդներ

Չնայած փորձ է արվել գործընթացը հնարավորինս պարզեցնել, սակայն տարբեր տարրերի և դրանց առանձնահատկությունների հաշվի առնելը որոշ չափով բարդացնում է գործընթացը: Ստորև ներկայացված գործնական խորհուրդները կօգնեն ավելի լավ հասկանալ մեթոդաբանության նպատակը, բնույթը և մեթոդաբանության գործնական կիրառությունը:

1. Առաջարկված գնահատման գործընթացը պետք է ընկալել որպես կոնցեպտուալ գործիք: Վերոնկարագրյալ գործընթացի մասին գիտելիքը կարևոր է գնահատման գործընթացների պլանավորման և իրականացման պատասխանատու փորձագետների համար: Նրանք պետք է իմանան, թե ինչպես կազմակերպել գործընթացը, ինչ արդյունք պետք է յուրաքանչյուր տարր ունենա և դրանց հասնելու համապատասխան եղանակները: Գործընթացների մանրամասները պետք է սահմանվել, իսկ իրականացման կարիքները ճշգրտվեն՝ յուրաքանչյուր գործընթացին բնորոշ պայմանների համաձայն:
2. Դա լիազորությունների ապակենտրոնացման գնահատման և վերագնահատման պլանավորման և իրականացման մեջ ներգրավված՝ պետական մարմինների փորձագետների աշխատանքային գործիքն է:

Վերոնշյալ մեթոդաբանությունը պետք է կիրառվի միայն այն մարմինների կողմից, որոնք պետք է մշակեն, պլանավորեն և իրականացնեն այդ գործընթացը: Այսպիսով, թիրախ խումբն այն մարմինների փորձագետներն են, որոնք պատասխանատու են գործընթացի համար: Համայնքապետարանները կամ տարածաշրջանային մարմիններն անմիջական թիրախ խումբը չեն, չնայած նրանք կարող են մեթոդաբանությունից օգտվել՝ հասկանալու համար, թե որ գործընթացին և գործընթացի քայլերին են ներգրավվելու և ինչ ակնկալել:

Որպես հայեցակարգային կամ մեթոդաբանական գործիք՝ կարիք չկա, որ հավանական մասնակիցները (օրինակ՝ համայնքապետարանների ներկայացուցիչները, արտաքին ռեսուրսային անձինք) մասնակցեն այս գործիքի կիրառմանը: Եթե անձը կոնցեպտուալ փորձագիտական հմտությունների չի տիրապետում, կամ ուղղակիորեն ներգրավված չէ գնահատման գործընթացի նախապատրաստմանն ու կառավարմանը, ապա գործիքով տարվելը կարող է բավական արագ հիասթափեցնել, ինչպես նաև անարդյունք դարձնել գործընթացին մասնակցությունը և վնասել գործընթացի հեղինակությանը:

ՏԿՁՆ-ն, ընդհանուր առմամբ, ապակենտրոնացման գործընթացի կառավարման, և, մասնավորապես՝ լիազորությունների ապակենտրոնացման պատասխանատու մարմինն է: Ուստի, նախ և առաջ, պետք է ՏԿՁՆ-ի համապատասխան փորձագետներն ընկալեն այն՝ որպես աշխատանքային գործիք: Գործիքը նրանց օգնում է նախագծել և վարել գործընթացի անհատական տարրերն՝ ըստ գնահատվող յուրաքանչյուր լիազորության հատուկ կարիքների և ներգրավված շահագրգիռ կողմերի գիտելիքների:

ՏԿՁՆ-ից բացի այս գործիքով կարող են աշխատել նաև այլ ճյուղային նախարարությունների պլանավորման և կոնցեպտուալ աշխատանքներում ներգրավված փորձագետները՝ համապատասխան գործընթացների նախագծման և իրականացման համար:

Ի լրումն լիազորությունների ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատումը պատշաճ ձևով նախագծման և արդյունավետորեն իրականացման, այս մեթոդաբանական գործիքը կարող է կիրառվել նաև տարբեր ասպեկտների փոխկախվածությունները ցույց տալու համար, որոնք մեծ դեր են խաղում լիազորությունների որակյալ ապակենտրոնացման մեջ:

3. Գործիքի կիրառումը պետք է սահմանափակվի

Մի կողմից, գործընթացի անցկացումը պահանջում է տարբեր մարմինների ներկայացուցիչների և ռեսուրսային անձանց ներկայացուցիչների ներգրավում. կարիքների վեր հանումը և ՏԻՄ-երի կարողությունների գնահատումը կարող են ժամանակային, անձնակազմի և ֆինանսական զգալի միջոցներ պահանջել: Ներկայում այս միջոցները հազվադեպ երևոյթ են Հայաստանում:

Մյուս կողմից, կարելի է ապակենտրոնացնել մի շարք այլ լիազորություններ, և, այդպիսով, լավագույն տարբերակները գտնել: Ի հավելումն, գործընթացը կարող է կիրառվել արդեն իսկ փոխանցված լիազորությունների հետադարձ գնահատման նպատակով՝ հստակեցնելու իրականացման հիմնական չափորոշիչները, կարիքները, ծախսերը, կարողությունները և իրականացման պայմանները: Պարտադիր լիազորությունների առաջնահերթության սահմանման և սեփական լիազորությունները որպես պարտադիր կամ կամավոր վերադասակարգելու դեպքում նույնպես կարող է գործընթացը կիրառվել: Սա նշանակում է, որ ավելի քան 120 սեփական լիազորություններ կարող են հետադարձ գնահատվել՝ գումարած հետագա հնարավոր սեփական լիազորությունները:

Հաշվի առնելով կարողությունների վերոնշյալ սակավությունը, ակնհայտ է, որ ամբողջական գործընթացների պետք է սահմանափակ իրականացվեն՝ շահառուներին չձանրաբեռնելու և այս գործիքը, ինչպես նաև ապակենտրոնացումն անհարկի

չարժեզրկելու համար: Նույնիսկ եթե դա նշանակում է ունենալ մեթոդական գործիք, որը չպետք է կիրառվի այնքան հաճախ, որքանով դա կարող է օգտակար լինել, գործիքն առաջնահերթ լիազորությունների ապակենտրոնացման վերաբերյալ որակյալ որոշում կայացնելու հիմք է ապահովում: Յուրաքանչյուր ամբողջական գործընթացում պահանջվող ջանքերը ՏԿԶՆ-ին ստիպում են հստակ սահմանել լիազորությունների ապակենտրոնացումը:

Այն կարելի է օգտագործել նաև այնպես, որ որոշ տարրեր, որոնց հետ պետք չէ աշխատել, քանի որ դրանց մասին տեղեկությունները հայտնի են և պահանջվող արդյունքներն արդեն ապահովված, դուրս թողնվեն: Կարևոր է այն, որ տարբեր տարրերի վերաբերյալ առկա են բավարար տվյալներ, որոնք վկայում են, որ ապակենտրոնացման լավագույն տարբերակի վերաբերյալ որոշումը հավաստի է, իսկ իրականացման անհրաժեշտ պայմանները հայտնի են և կարող են, ինչպես հարկն է, նախապատրաստվել:

4. Գործիքը կարող է օգտագործվել որպես «տեղեկատվության աղբյուր»

Ըստ կոնկրետ լիազորությունների գնահատման և վերագնահատման արդյունքում պարզված իրական կարիքների, առաջարկված գնահատման մեթոդաբանությունը կարելի է որպես «տեղեկատվության աղբյուր» օգտագործել: Առանձին տարրեր կամ առանձին տարրերի առանձին արդյունքներ և առաջարկություններ կարող են կիրառվել ապակենտրոնացվող կամ արդեն իսկ ապակենտրոնացված կոնկրետ լիազորությունների կարևոր ասպեկտները պարզելու նպատակով:

Շատ դեպքերում կարիք չկա ողջ գործընթացն իրականացնել: Օրինակ՝ չափորոշիչները հիմնականում հայտնի են, կատարված է կարիքների գնահատում, կամ տեղական կարողությունները կարող են կանխատեսվել՝ նախորդ ուսումնասիրությունների և գնահատումների հիման վրա: Դա նշանակում է սուղ միջոցները վատնել ավելորդ բաների վրա:

Ինչևէ, առանձին տարրերը գործընթացից դուրս թողնելու համար մեթոդական և հայեցակարգային գիտելիքներ են պահանջվում: Դա կարող է որոշվել և կատարվել միայն որակավորված փորձագետների կողմից:

Ընդհանուր առմամբ, լիազորությունների ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման նպատակով ներկայացված մեթոդաբանական մոտեցումը պետք է ընդունվի որպես օժանդակ գործիք՝ ապակենտրոնացման հավակնոտ գործընթացի կարևորագույն ասպեկտի կազմակերպման և կառավարման համար: Եվ այն պետք է կիրառվի իբրև օժանդակ գործիք, այսինքն՝ ճկուն, բայց միաժամանակ՝ ճիշտ ձևով:

4. ԸՆՏՐՎԱԾ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՄԱՐ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԵԹՈՂԱԲԱՆՈՒԹՅԱՆ ՕՐԻՆԱԿԵԼԻ ԿԻՐԱՌՈՒԹՅՈՒՆ

4.1 Հանրակրթական դպրոցների շենքերի շահագործում և կառավարում

4.1.1 Ապակենտրոնացման հիմնավորումը

Հայաստանում հանրակրթական դպրոցները բաժանվում են տարածքային իշխանությունների ենթակայության հիմնական դպրոցների (բացառությամբ Երևան քաղաքի) և ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության ենթակայության ավագ դպրոցների: Այսպիսով, հանրակրթական դպրոցների շենքերի և շինությունների պահպանումն ու շահագործումն իրականացվում է համապատասխանաբար այդ լիազոր մարմինների և Պետական գույքի կառավարման կոմիտեի կողմից, որը պատասխանատու է պետության սեփականությունը հանդիսացող գույքի համար:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 46-րդ հոդված 1-ին մաս կետ 2-ը համայնքի ղեկավարին վերապահում է հետևյալ սեփական լիազորությունը. «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»:9 Այսպիսով, օրենքով պահանջվում է գնահատել այս լիազորության ապակենտրոնացման ներուժն ու տարբերակները:

Ամեն դեպքում, գնահատումը վերաբերում է միայն դպրոցների շենքերի շահագործմանն ու պահպանմանը: Թեև դա համատեղ իրականացվող լիազորություն չէ, հարկ է տեղերում իրականացնել գործողությունների համակարգումը և կազմակերպումը: Բուն կրթությանը վերաբերող հարցերը, օրինակ՝ ուսումնական ծրագրերը, ուսուցիչների զբաղվածությունը և վճարումը, սոցիալական աշխատողների և հոգեբանների զբաղվածությունը և այլն, մնում են Կրթության և գիտության նախարարության և համապատասխան տարածքային իշխանությունների լիազորությունների շրջանակում:

Այսուհանդերձ, գնահատման ընթացքում հարկ է դիտարկել և սահմանել նաև պատասխանատվությունների փոխկապակցվածությունները: Թեև դա համատեղ իրականացվող լիազորություն չէ, անհրաժեշտ է տեղերում իրականացնել գործողությունների համակարգումը և կազմակերպումը:

4.1.2 Գործընթացի կազմակերպում

Աշխատանքային խմբերի ստեղծում և այս լիազորության առանձնահատկություններին կանոնադրությունների համապատասխանեցում.

- **Տեխնիկական աշխատանքային խումբ**՝ չափորոշիչների սահմանման, կարիքների գնահատման և ՏԻՄ-երի կարողությունների նկատառման համար
 - ՏԿԶ-ի ներկայացուցիչ (նախագահ)
 - ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության բարձրաստիճան ներկայացուցիչ
 - ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության տեխնիկական փորձագետ
 - Պետական գույքի կառավարման կոմիտեի տեխնիկական փորձագետ

⁹ ՏԿԶ(2017) Լիազորությունների ապակենտրոնացման ճանապարհային քարտեզ, էջ 8

- Համայնքապետարանների տեխնիկական փորձագետ (ՀՀՄ-ի կողմից պատվիրակված)
 - 1 փորձագետ՝ խոշորացված գյուղական/լեռնային համայնքապետարանից
 - 1 փորձագետ՝ խոշորացված սահմանամերձ համայնքապետարանից
 - 1 փորձագետ՝ քաղաքային/քաղաքամերձ համայնքապետարանից
- Անկախ ճարտարապետ կամ մոտ մասնագիտության գծով փորձագետ (օրինակ՝ համալսարանի ճարտարապետության դասախոս)

- **Ֆինանսական աշխատանքային խումբ՝** ծախսերի հաշվարկման համար
 - ՏԿԶՆ-ի ներկայացուցիչ (նախագահ)
 - Ֆինանսների նախարարության բարձրաստիճան ներկայացուցիչ
 - Կրթության և գիտության նախարարության ֆինանսական փորձագետ
 - Պետական գույքի կառավարման կոմիտեի ֆինանսական փորձագետ
 - Համայնքապետարանների ֆինանսական փորձագետ (ՀՀՄ-ի կողմից պատվիրակված)
 - Համայնքների ֆինանսիստների միավորման (ՀՖՄ) ներկայացուցիչ
 - Անկախ տնտեսագետ (օրինակ՝ համալսարանի միկրոտնտեսության դասախոս)

Հանրակրթական դպրոցների շենքերի շահագործման և կառավարման ապակենտրոնացման գործընթացի գնահատում

(Կարծիքները/առաջարկությունները գործնական խորհուրդներ են տրամադրում որոշ քննարկվող խնդիրների վերաբերյալ)

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
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	Տեխնիկական աշխատանքային	<ul style="list-style-type: none"> • Չափորոշիչները վերաբերում են հուսալիորեն աշխատող 	

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
	Խումբ	<p>դպրոցական շինության պահանջներին (կրթություն, սանիտարահիգիենիկ պայմաններ, խաղահրապարակ և այլն):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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	Տեխնիկական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> • Կարիքների գնահատման ժամանակ պետք է հաշվի առնել միավորված համայնքապետարանների բնակավայրերի ժողովրդագրական զարգացումները: • Կարիքների գնահատման ժամանակ պետք է հաշվի առնել նաև դպրոցական շինությունների տեղանքները համայնքապետարանի ենթակայության ներքո բերելու հնարավորությունը ժողովրդագրական փոփոխությունների և խոշորացման նկատառումներով: • Կարիքների գնահատման 	<p>Դպրոցների ներկա պայմաններին վերաբերյալ կան պաշտոնական տվյալների երկու աղբյուրներ: Առաջինը Կրթության և գիտության նախարարության վեբկայքի վիճակագրության էջն է՝ http://edu.am/index.php/am/about/view/80 (վերջին մուտքը՝ 2019 թ. մայիսի 3): Այն ներառում է նաև առանձին պանակ՝ ընդհանուր կրթության ոլորտի վերաբերյալ: Այնտեղ տեղադրված են 2017-2018 թթ. վիճակագրական տվյալները: Այդ տվյալների համաձայն երկրում գործում է 1421</p>

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>Ժամանակ պետք է հաշվի առնել նաև դպրոցական շինությունների ներկա պայմանները՝ ըստ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության/Պետական գույքի կառավարման կոմիտեի տվյալների և դրանց վերանորոգման փաստացի կարիքների:</p>	<p>հանրակրթական դպրոց:</p> <p>207-րդ էջի առաջին աղյուսակի (Հանրակրթական դպրոցների շենքային պայմաններն ըստ ՀՀ մարզերի և Երևան քաղաքի, 2017/2018 ուսումնական տարի) համաձայն, դրանցից՝</p> <ul style="list-style-type: none"> • 928 շենք բավարարվիճակում է • 163-ն ընթացիկ նորոգման կարիք ունի • 330 շենք հիմնանորոգման կարիք ունի <p>Անվտանգության/ընդհանուր պայմանների առնչվող խնդիրներից բացի միևնույն աղյուսակում նշվում է, որ՝</p> <ul style="list-style-type: none"> • 72 դպրոցում բացակայում է ջրամատակարարումը • 1287 դպրոցում բացակայում է տաք ջուրը • 137 դպրոցում բացակայում է կոյուղացումը • 398 դպրոցում բացակայում է գազամատակարարումը • 445 դպրոցում բացակայում է կենտրոնացված ջեռուցումը <p>Տեղեկատվության երկրորդ պաշտոնական աղբյուրը 2015 թ. հուլիսի 23-ին ընդունված ՀՀ կառավարության որոշումն է «Հայաստանի Հանրապետության պետական հանրակրթական դպրոցների սեյսմիկ անվտանգության բարելավման 2015-2030 թվականների ծրագիրը հաստատելու մասին»:</p> <p>Նշված որոշման հավելված 2-ում ներկայացվում է սեյսմակայունության տեսակետից առավել վտանգավոր դպրոցների ցանկը՝ ներառելով 435 դպրոց, և վերջին անգամ փոփոխվել է 2018 թվականի դեկտեմբերին:</p>

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
			<p>Հավելված 3-ում ներկայացվում է սեյսմիկ անվտանգության բարելավման ծրագրի շրջանակներում կառուցվելիք կամ ամրացվելիք դպրոցների ցանկը՝ ընդամենը 46 դպրոց: Որոշման կետ 8-ում նշվում է, որ ՀՀ-ում առկա 1385 դպրոցներից բարձր սեյսմիկ խոցելիության ցուցանիշ ունեն 245 դպրոց: Ուստի, կարելի է եզրակացնել, Կառավարության ծրագրում բարձր սեյսմիկ խոցելիություն ունեցող 245 դպրոցներից միայն 46-ն են ներառված, ինչը նշանակում է, որ դրանցից միայն 19%-ն է նախատեսվում նորոգել առաջիկա տարիներին:</p>
<p>ՏԻՄ-երի կարողությունների հաշվի առնում</p>	<p>Տեխնիկական աշխատանքային խումբ</p>	<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 	

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>արդյունավետությունն ու էֆեկտիվությունը:</p> <p>Ի՞նչը կարող է բարելավվել ՏԻՄ-երի պատասխանատվությամբ:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	Ներկայում դպրոցական շինությունների շահագործման բյուջեն ամորտիզացիայի տարր չի ներառում: Ուստի, միայն ընթացիկ նորոգումը կարող է գործառնական բյուջեից ֆինանսավորվել: Դպրոցների հիմնանորոգման և նոր դպրոցների կառուցման բյուջեն ազգային մակարդակում են սահմանվում, և շատ դեպքերում կենտրոնական կառավարությունը գործընկերություն է ցանկանում հաստատել դոնոր կազմակերպությունների հետ՝ հիմնանորոգման և նոր շենքերի ծախսերը հոգալու համար: Հիմնական մտահոգությունն այն է, որ եթե դպրոցները փոխանցվեն ՏԻՄ-երին, Կառավարությունն այլևս նույն չափով հետաքրքրված չի լինի հիմնանորոգման ծրագրերի մշակմամբ և իրականացմամբ: Խորհուրդ չի տրվում նաև հիմնանորոգման

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>ներառի նաև հանրակրթական դպրոցների աշակերտների տեղափոխման ծախսերը, քանի որ դրանք 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 	<p>Ֆինանսավորման նպատակով դոնոր կազմակերպություններին դիմելու հոգսն առանձին համայնքների վրա դնել: Այլընտրանքային տարբերակ կարող է լինել միջհամայնքային միավորման հիմնումը, որն իրար կկապի դպրոցական շենքեր տնօրինող բոլոր համայնքներին և պատասխանատու կլինի հիմնանորոգման ազգային ծրագրերի մշակման հարցում՝ գնահատելով յուրաքանչյուր դպրոցի վիճակը և, ըստ այդմ, գումարներ հատկացնելով:</p>

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		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: Ավելորդ տարածքների օգտագործումը կնպաստի ՏԻՄ-երի կողմից տեղական տնտեսական զարգացման, կամ մշակութային և սոցիալական ծրագրերի իրականացմանը: Այն կարող է նաև տարածքների վարձակալման շնորհիվ հավելյալ եկամուտ բերել: ՏԻՄ-երին այսպիսի հնարավորություն ընձեռելու համար այս լիազորությունը պետք է փոխանցվի և ՏԻՄ-ներին այս լիազորության իրականացման լիակատար ազատություն տրվի՝ ըստ իրենց տեղական կարիքների:¹⁰ Մույն լիազորության ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման ընթացքում պետք է հաշվի առնել ՄՀՀ-ների կամ ՄՀՄ-ների ներուժը: Ապակենտրոնացման լավագույն տարբերակի որոշման համար պետք է հաշվի առնել համայնքապետարանների տարբեր տեսակների տարամիտվող կառուցվածքային պայմանները: Տինանսական կարգավորումների վերաբերյալ վերջնական որոշում կայացնելիս պետք է 	Պահպանման ծախսերի հաշվարկման և ավելորդ շենքերի օգտագործման հարցերը կարող են դիտարկվել ենթակառուցվածքների օպտիմալացման ավելի լայն համատեքստում. ոչ միայն ավելի քիչ շենքեր ունենալու և, անհրաժեշտության, դեպքում հարևան բնակավայրից դպրոցականներին ավտոբուսով տեղափոխելու, այլև դասասենյակների ավելի ռացիոնալ օգտագործման տեսանկյունից: Օրինակ՝ այն համայնքներում, որտեղ դասարաններում շատ քիչ աշակերտներ են սովորում և բնակչության աճ չի նախատեսվում, կարելի է քննարկել դասասենյակը երկու մասի բաժանելու հարցը, որի դեպքում կնվազեն ջեռուցման ծախսերը:

¹⁰ Լիովին համահունչ է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 2-րդ մասին և 6-րդ հոդվածի 1-ին մասին:

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>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):</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>դպրոցական շինությունների պահանջվող չափորոշիչները և վերանորոգման ու պահպանման ծառայություններին ներկայացվող պահանջները:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Նորմատիվային) Կենտրոնական և տարածաշրջանային պետական մարմինների պատասխանատվությունների, ինչպես նաև ՏԻՄ-որի պարտականությունների միջև փոխկապակցվածությունների հստակեցում: • Դպրոցական շինությունների ներկա պայմանների և վերանորոգման փաստացի կարիքների ցանկի թարմացում: 	

4.2 Ներհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների շահագործումն ու պահպանումը

4.2.1 Ապակենտրոնացման հիմնավորումը

Ներհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների շահագործման և պահպանման ապակենտրոնացման տարբերակները գնահատելու հիմնավորումը դրսևորում է հիմնարար տարբերություն՝ ի համեմատություն շատ այլ լիազորությունների:

Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի Հոդված 44-ի մաս 1 (1)-ում ասվում է, որ ՏԻՄ-ը կազմակերպում է համայնքային ենթակայության ճանապարհների, ճանապարհային երթևեկության կազմակերպման կահավորանքի ու այլ տեխնիկական միջոցների, կամուրջների ու ինժեներական այլ կառույցների պահպանումը և շահագործումը: Հայաստանի Հանրապետության տեղական (ներհամայնքային) ճանապարհների շահագործման և պահպանման լիազորությունը վերապահվում է ՏԻՄ-երին, այնինչ միջհամայնքային ճանապարհները գտնվում են տարածքային իշխանությունների մանդատի (մարզպետարանների) ներքո: Համայնքների խոշորացման հետ զուգահեռ խոշորացված համայնքների տարածքն ընդգրկում է նաև միջհամայնքային ճանապարհները, որոնք նախկինում չէին գտնվում համայնքապետարանի ենթակայության ներքո: Իսկ ճանապարհների այդ հատվածները շահագործելու և պահպանելու իրավասությունը օրենքով սահմանված կարգով տրված է ՏԻՄ-երին (տե՛ս վերևում):




Թեև պետական-տարածքային մակարդակից լիազորությունների վերահատկացումը տեղական մակարդակի մարմիններին որոշվում է գործող օրենքով, լիազորությունների հատկացման եղանակները հարկ է մանրակրկիտ գնահատել լիազորության ընդլայան տեխնիկական, ինստիտուցիոնալ և ֆինանսական չափումների պատճառով: Չափորոշիչները, ֆինանսները, վերահսկումն այս լիազորության ապակենտրոնացման առանցքային տարրերից է:

Պետական կառույցներից ՏԻՄ-երին ներհամայնքային ճանապարհների շահագործման և պահպանման լիազորությունների հնարավոր փոխանցման շրջանակներում հարկ է նաև

քննարկել, թե որչափ պետք է ազգային, տարածքային և տեղական հաստատությունների լիազորությունների հատկացումը կապված լինի ճանապարհների տեսակների և ոչ թե ճանապարհների տեղադրության հետ:

ՀՀ տրանսպորտի, հաղորդակցության և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների նախարարությունը ճանապարհների շահագործման և սպասարկման պատասխանատու մարմինն է: Համայնքապետարանների սահմաններից դուրս բոլոր այլ ճանապարհների, այսպես կոչված՝ միջհամայնքային ճանապարհների, համար պատասխանատու են տարածաշրջանային պետական մարմինները: Համայնքների խոշորացմամբ ավելի մեծ վարչական միավորներ ստանալու արդյունքում միջհամայնքային ճանապարհները վերածվում են ներհամայնքային ճանապարհների, քանի որ նախկինում անկախ համայնքներն այժմ դառնում են խոշորացված համայնքի մի մասը, ինչը հսկայական փոփոխություններ է առաջ բերում նոր համայնքի համար:

Այնուամենայնիվ, բնույթը, նշանակությունը կամ երթևեկության ծավալները չեն փոխվում ճանապարհները վերապիտակավորելու և դրանց անվանումը փոխելու արդյունքում: Ճանապարհների կարգը նույնն է մնում: Այդ իսկ պատճառով, համապատասխան օրենքում փոփոխությունը կարող է հանգեցնել շահագործման և պահպանման պատասխանատվության հատկացումն այլ կերպ կազմակերպելուն:

Ճանապարհների կարգը	Պատասխանատու մարմին
Մայրուղիներ, պետական նշանակության ճանապարհներ (անկախ նրանից, թե համայնքապետարանի ենթակայության տակ է, թե ոչ)	 Տրանսպորտի, հաղորդակցության և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների նախարարություն
Տարածաշրջանային նշանակության ճանապարհներ և միջհամայնքային կապող ճանապարհներ (անկախ նրանից, թե համայնքապետարանի ենթակայության տակ է, թե ոչ)	 Տարածաշրջանային իրավասու մարմիններ (մարզպետարաններ)
Տեղական նշանակության ճանապարհներ (համայնքապետարանի ենթակայության տակ գտնվող, սակայն անկախ նրանից, թե բնակավայրի սահմանում է, թե ոչ)	 Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ

Առկա տեխնիկական կարողությունները կարող են պահպանվել տարածաշրջանային մակարդակում. տեղական նշանակության ճանապարհների շահագործման և պահպանման եղանակը ու չափը կարող են իրականացվել ՏԻՄ-երի լիակատար հայեցողությամբ՝ հաշվի առնելով տեղական օգտագործողների իրական կարիքները:

4.2.2 Գործընթացի կազմակերպում

Աշխատանքային խմբերի ստեղծում և այս լիազորության առանձնահատկություններին կանոնադրությունների համապատասխանեցում.

- **Տեխնիկական աշխատանքային խումբ՝** չափորոշիչների սահմանման, կարիքների գնահատման և ՏԻՄ-երի կարողությունների նկատառման համար

- ՏԿԶՆ-ի ներկայացուցիչ (նախագահ)
- ՀՀ տրանսպորտի, հաղորդակցության և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների նախարարության բարձրաստիճան ներկայացուցիչ
- ՀՀ տրանսպորտի, հաղորդակցության և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների նախարարության տեխնիկական փորձագետ
- Տարածաշրջանային պետական կառավարման մարմինների (մարզպետարան) տեխնիկական փորձագետ

Ընդլայնված լեռնային տարածքներ ունեցող մարզպետարանի 1 փորձագետ

Հիմնականում հարթավայրային տարածքներ ունեցող մարզպետարանի 1 փորձագետ

- Համայնքապետարանների տեխնիկական փորձագետներ (պատվիրակված ՀՀՄ-ի կողմից)

1 փորձագետ՝ խոշորացված գյուղական/լեռնային համայնքապետարանից

1 փորձագետ՝ խոշորացված քաղաքամերձ համայնքապետարանից

- Անկախ ճարտարագետ՝ ճանապարհաշինության մասնագիտացմամբ (օրինակ՝ համալսարանի ճարտարագիտության դասախոս)

- **Ֆինանսական աշխատանքային խումբ՝** ծախսերի հաշվարկման համար

- ՏԿԶՆ-ի ներկայացուցիչ (նախագահ)
- ՀՀ ֆինանսների նախարարության բարձրաստիճան ներկայացուցիչ
- ՀՀ տրանսպորտի, հաղորդակցության և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների նախարարության ֆինանսական փորձագետ
- Համայնքապետարանների ֆինանսական փորձագետ (ՀՀՄ-ի կողմից պատվիրակված)
- Համայնքների ֆինանսիստների միավորման (ՀՖՄ) ներկայացուցիչ
- Անկախ ճարտարագետ (օրինակ՝ համալսարանի ճարտարագիտության դասախոս)

Ներհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների շահագործման ու պահպանման ապակենտրոնացման գնահատման գործընթաց

(Կարծիքները/առաջարկությունները գործնական խորհուրդներ են տրամադրում որոշ քննարկվող խնդիրների վերաբերյալ)

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
Գնահատման վերաբերյալ որոշում	Ղեկավար հանձնաժողով	<ul style="list-style-type: none"> • Ինչպես հստակ սահմանված է ՀՀ «Տեղական ինքնակառավարման» մասին օրենքի 44-րդ հոդված 1-ին մասի կետ 1-ում, համայնքային ենթակայության ճանապարհների շահագործումն ու պահպանումը 	«Ավտոմոբիլային ճանապարհների մասին» ՀՀ օրենքը (ընդունվել է 2006 թ. դեկտեմբերի 5-ին) սահմանում է ճանապարհների դասակարգման սկզբունքները: Հոդված 3-ում ընդհանուր օգտագործման

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>ՏԻՄ-երի լիազորությունն է:</p> <ul style="list-style-type: none"> Գնահատման մեջ պետք է հաշվի առնվի նաև ոլորտի օրենսդրության հնարավոր փոփոխությունները՝ կապված ճանապարհների վերադասակարգման և լիազորությունների նոր տեղաբաշխման հետ: Լիազորությունների իրականացման ներկա վիճակի SWOT վերլուծությունը պետք է ներառի տեխնիկական գիտելիքների և սարքավորումների, ինչպես նաև լիազորությունների իրականացման ինստիտուցիոնալ պայմանների գնահատում: 	<p>Ճանապարհները դասակարգվում են՝</p> <ul style="list-style-type: none"> ավտոմոբիլային ճանապարհներ. բնակավայրերի (համայնքների) փողոցների ճանապարհներ: <p>Այդուհետ, ավտոմոբիլային ճանապարհները դասակարգվում են պետական և ոչ պետական ավտոմոբիլային ճանապարհների: Պետական ճանապարհներն, իրենց հերթին, դասակարգվում են որպես՝</p> <ul style="list-style-type: none"> միջպետական նշանակության (այդ թվում՝ համայնքների վարչական սահմանների միջով անցնող տարանցիկ հատվածներ), կամ հանրապետական նշանակության (այդ թվում՝ համայնքների վարչական սահմանների միջով անցնող տարանցիկ հատվածներ), կամ մարզային (տեղական) նշանակության (այդ թվում՝ համայնքների վարչական սահմանների միջով անցնող տարանցիկ հատվածներ): <p>Հոդված 3-ում սահմանվում են նաև միջպետական, հանրապետական և մարզային (տեղական) նշանակության ավտոմոբիլային ճանապարհները: Մարզային (տեղական) նշանակության ավտոմոբիլային ճանապարհները սահմանվում են հետևյալ կերպ. ճանապարհներ, «որոնք կապում են հանրապետության գյուղական բնակավայրերը միմյանց, այլ քաղաքների, հանրապետական և միջպետական նշանակության ավտոմոբիլային ճանապարհների հետ»:</p> <p>Հարկ է նշել, որ այս սահմանման մեջ օգտագործվում է «բնակավայր», այլ ոչ թե՝ «համայնք» բառը: Ուստի, այն փաստը, որ խոշորացման արդյունքում գյուղական համայնքը վերածվել է պարզապես բնակավայրի, չի փոխում մարզային (տեղական) նշանակության ճանապարհների կարգավիճակը, որոնք խոշորացված համայնքի</p>

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
			<p>բնակավայրերն իրար են կապում: 6-րդ հողվածի 4-րդ մասում սահմանված է, որ ընդհանուր օգտագործման ավտոմոբիլային ճանապարհների անվանացանկը՝ դասակարգված ըստ նշանակության, սահմանում է Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը: Այդ դրույթի համաձայն, 2014 թվականի փետրվարի 13-ին ընդունված ՀՀ կառավարության թիվ 265-Ն որոշումը ներկայացնում է ընդհանուր օգտագործման պետական ավտոմոբիլային ճանապարհների անվանացանկը:</p> <p>Մրանից հետևում է, որ համայնքների խոշորացումը չի հանգեցրել արդեն խոշորացված համայնքի սահմաններում հայտնված մարզային (տեղական) նշանակության ճանապարհների կարգավիճակի ավտոմատ փոփոխության: Այդ կարգավիճակի փոփոխության համար անհրաժեշտ կլինի փոխել մարզային (տեղական) նշանակության ավտոմոբիլային ճանապարհների սահմանումը, ինչպես նաև փոփոխություն կատարել Կառավարության թիվ 265-Ն որոշման մեջ թվարկված այդպիսի ճանապարհների ցանկում:</p> <p>7-րդ հողվածի 3-րդ կետը սահմանում է, որ ընդհանուր օգտագործման պետական ավտոմոբիլային ճանապարհների շահագործման, նորոգման ու պահպանման աշխատանքներն իրականացնում են «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն ընտրված կապալառու կազմակերպությունները՝ առնվազն 18 ամիս սպասարկման ժամկետով:</p> <p>Դրանից հետևում է, որ եթե որոշվի համայնքներին մարզային (տեղական) ճանապարհների նորոգման և պահպանման լիազորություն տալ, ապա անհրաժեշտ կլինի փոփոխել օրենքի այս դրույթը:</p> <p>Տրանսպորտի, կապի և</p>

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
			<p>տեղեկատվական տեխնոլոգիաների նախարարության վեբկայքում տեղադրված է միջպետական և հանրապետական նշանակության ճանապարհները սպասարկող ընկերությունների ցանկը (տես՝ http://mtcit.am/main.php?lang=1&page_id=580 մուտքը՝ 2019 թ. մայիսի 2):</p> <p>Այս ցանկը պարունակում է ՀՀ ճանապարհները սպասարկող 24 կապալառու կազմակերպություններ: Դրանցից շատերը պատասխանատու են նախկին «շրջանների» համար, օրինակ՝ «Արթիկ ճանջին» ՓԲԸ-ն պատասխանատու է Արթիկի տարածաշրջանի համար:</p> <p>Հասկանալի է նաև, որ այս կապալառուները մի քանի տարով կնքված պայմանագրեր ունեն (այս մոտեցումը հիմնավորում է նրանով, որ նրանց անհրաժեշտ է ֆինանսական ապահովության մի աստիճան, որպեսզի սարքավորումների և տրանսպորտային միջոցների համար անհրաժեշտ ներդրումներ կատարեն):</p> <p>Օրինակ՝ Շիրակի մարզը սպասարկում են 4 կապալառու ընկերություններ՝ 2015 թվականի դեկտեմբերին կնքված պայմանագրերի հիման վրա, որոնց գործողության ժամկետն ավարտվում է 2020 թ. դեկտեմբերին: Ուստի, եթե այսօր որոշում կայացվեր այդ պատասխանատվությունը համայնքներին փոխանցել, ապա այդ պայմանագրերը պետք է խզվեին:</p> <p>2010 թ. նոյեմբերի 10-ին ընդունված ՀՀ կառավարության թիվ 1419 որոշումը կանոններ է սահմանում վերանորոգման և պահպանման աշխատանքների գնահատման համար: Սա ներառում է նաև դրույթ այն մասին, որ կապալառուն պետք է այդ ոլորտում առնվազն երեք տարվա աշխատանքային փորձ ունենա: Ի հավելումն, որոշումը սահմանում է նաև սարքավորումների նվազագույն ցանկը, որը պետք է կապալառուն ունենա: ՏԿԶՆ-ի Շիրակում կատարած</p>

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
			գնահատմամբ թեև ներկայացված չէր համայնքներին պատկանող սարքավորումների մանրամասները, սակայն եզրակացությունն այն էր, որ նրանք ճանապարհների սպասարկման համար բավարար սարքավորումներ չունեն:
Չափորոշիչների սահմանում	Տեխնիկական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> • Չափորոշիչները տարբերվում են՝ ըստ ճանապարհների տեսակների և դրանց հաշվարկված բեռի: • Չափորոշիչները վերաբերում են ճանապարհների վիճակի հետ կապված բոլոր հարցերին՝ տարվա բոլոր եղանակներին: • Չափորոշիչները վերաբերում են նաև երթևեկության անվտանգությանը՝ կապված ճանապարհների վիճակի հետ: • Այս տարրում պետք է սահմանվեն նաև ընթացիկ սպասարկման և պահպանման հստակեցման չափանիշներ՝ մի կողմից, իսկ մյուս կողմից պետք է հիմնանորոգման ավելի ընդլայնված միջոցառումներ սահմանվեն: 	2010 թ. նոյեմբերի 10-ին ընդունված ՀՀ կառավարության թիվ 1419 որոշումը կանոններ է սահմանում վերանորոգման և պահպանման աշխատանքների գնահատման համար: Սա ներառում է ճանապարհների վիճակի սահմանման չափանիշներ (օրինակ՝ փոսերով ծածկված ճանապարհի մակերեսի տոկոսը): Օրինակ՝ Շիրակի մարզում 2019 թվականի հունվարի 1-ի դրությամբ մարզային (տեղական) ճանապարհային ցանցի 2% -ը դասակարգվել է իդեալական, 17% -ը՝ լավ, 40% -ը խելամիտ, իսկ 41% -ը՝ վատ վիճակում:
Կարիքների գնահատում	Տեխնիկական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> • Կարիքների գնահատումը պետք է հաշվի առնի երթևեկության ծավալը տարբեր տեսակի ճանապարհների վրա: • Կարիքների գնահատումը պետք է հաշվի առնի նաև ճանապարհների՝ բեռնատար մեքենաներով ծանրաբեռնված հատվածները: • Կարիքների գնահատումը պետք է հաշվի առնի նաև աշխատակազմի առկայությունը ձյան մաքրման նպատակով: Այս կարիքը հաճախ վերաբերում է գյուղական, լեռնային համայնքապետարաններին՝ ձմռանը հեռավոր բնակավայրերի հասանելիությունն ապահովելու համար: • Կարիքների գնահատումը պետք է քննարկի նաև ազգային, տարածաշրջանային կամ 	Հասկանալի է, որ ճանապարհի սպասարկման բյուջեն հաշվի է առնում յուրաքանչյուր մարզի առանձնահատկությունները (տեղանք, եղանակ, ճանապարհային ցանց), սակայն բյուջեի հաշվարկման բանաձև չենք տեսել:

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>տեղական նշանակության ավտոճանապարհների դասակարգման նոր մոտեցումներ:</p> <ul style="list-style-type: none"> Դասակարգման նոր մոտեցման վերաբերյալ այս քննարկումը պետք է նկատի առնի նաև պարտականությունների ավելի տարբերակված բաշխումը՝ ներառելով տարածաշրջանային կառավարման մարմիններին: 	
ՏԻՄ-երի կարողությունների հաշվի առնում	Տեխնիկական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> Տեխնիկական կարողությունը ներառում է տեխնիկական գիտելիքի և անհրաժեշտ սարքավորումների առկայություն ՏԻՄ-երում: Տեխնիկական կարողությունները ներառում են նաև տեխնիկական անձնակազմի հնարավոր տեղափոխումը պետականից՝ տեղական մարմիններ: Տեխնիկական կարողությունները ներառում են նաև առանձնահատուկ սարքավորումների առկայություն բարդ տեղագրական պայմաններում, ինչպիսիք են ձյան մաքրման սարքավորումները, հողասահքերի մաքրումը, ջրահեռացումը և այլն: Ռազմավարական կարողությունները ներառում են շահագործման և սպասարկման ծառայությունների պատշաճ կազմակերպում՝ լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունն ու էֆեկտիվությունն ապահովելու համար: Ռազմավարական կարողությունները ներառում են նաև ՄՀՀ-ների կամ ՄՀՄ-երի մասին մտածելու գիտելիք և ունակություն, մասնավորապես հեռավոր փոքր համայնքների համար: 	<p>Ակնհայտ է, որ ներկայումս հիմնականում կապալառու կազմակերպություններն ունեն ճանապարհների սպասարկման ու շահագործման մարդկային և տեխնիկական ռեսուրսներ: Մարզպետարաններն ունեն տրանսպորտի և ճանապարհաշինության վարչություններ, որոնց հիմնական գործառույթը հասարակական տրանսպորտի աշխատանքի վերահսկումն է և ճանապարհների նորոգման մշտադիտարկումը: Շիրակի մարզպետարանում այդ վարչությունը երեք աշխատակից ունի՝ վարչության պետ, գլխավոր մասնագետ և առաջատար մասնագետ:</p> <p>Եթե կապալառուները մասնավոր ընկերություններ են, ապա պետությունը չի կարող լուծարել դրանք և ակտիվները համայնքներին փոխանցել: Հետևաբար, կամ՝ 1. համայնքները պետք է իրենց սեփական ակտիվները ստեղծեն, կամ՝ 2. ճանապարհների պահպանման և սպասարկման մրցույթի միևնույն գործընթացը շարունակվի, այն տարբերությամբ, որ պետության փոխարեն համայնքները պայմանագրեր կնքեն:</p> <p>Ինչ ուղի էլ ընտրվի, քանի որ միավորված համայնքները դեռևս փոքր են, պետք է մտածել միջհամայնքային միավորումների ստեղծման մասին, ինչը մասշտաբից տնտեսման հնարավորություն կտա:</p>
Ծախսերի	Ֆինանսակա	<ul style="list-style-type: none"> Ծախսերի հաշվարկը ներառում է 	Ճանապարհների շահագործման և

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
նախահաշիվ	ն աշխատանք ային խումբ	<p>Ճանապարհային հատվածների շահագործման և պահպանման համար անհրաժեշտ տեխնիկական և վարչական անձնակազմի և նրանց աշխատավարձերի հաշվեգնահատումը:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ծախսերի հաշվարկը ներառում է նաև պահանջվող տեխնիկական սարքավորումների ծախսերը, ներառյալ՝ ձյան մաքրման համար անհրաժեշտ սարքավորումները, հողասահքերի մաքրումը և ջրահեռացումը, ինչը կարևոր նշանակություն ունի գյուղական լեռնային շրջանների համար: • 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 ներառում է նաև ամորտիզացիայի ծախսերը, ինչը հաճախ անտեսվում է և հանգեցնում անբավարար բյուջետային միջոցների: • Ծախսերի հաշվարկը ներառում է նաև պատշաճ տարածքների ապահովման ծախսերը (աշխատակիցների հանգստի սենյակ, սարքավորումների պահեստարան և այլն): • Ծախսերի հաշվարկը պետք է ներառի նաև ՄՀՄ-ների և ՄՀՀ-ների ծախսարդյունավետությունը (սարքավորումների ձեռքբերում, տեխնիկական անձնակազմ և այլն): • Պետք է սահմանել նաև կենտրոնական բյուջեից ֆինանսական միջոցները ՏԻՄ-երի 	<p>սպասարկման բյուջեն կազմելիս ամորտիզացիան ներկայում չի հաշվարկվում: Կապալառուներից պահանջվում է այդ բյուջեի սահմանում միայն ընթացիկ նորոգման աշխատանքներ կատարել:</p> <p>Բացի այդ, կենտրոնական կառավարությունը ճանապարհային ցանցի հիմնանորոգման տարեկան ծրագրեր ունի: Օրինակ՝ ՀՀ ՏԿՏՏ նախարարությունը հրապարակել է ՀՀ պետական բյուջեով 2019 թ. իրականացվող օբյեկտների ցանկը (http://mtcit.am/edfiles/files/Cragrer/09.pdf): Այս ցանկը հիմնականում կենտրոնանում է միջպետական և հանրապետական նշանակության ճանապարհների վրա, թեև ներառում է նաև 19 կմ երկարությամբ մարզային (տեղական) ճանապարհներ: Անհրաժեշտ է հարց տալ՝ եթե ճանապարհները համայնքային սեփականություն դառնան, կշարունակի՞ արդյոք պետությունը հիմնանորոգման գումարներ հատկացնել:</p>

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>կարիքների համար արդյունավետ փոխանցման ընթացակարգերը:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ֆինանսական կարգավորումները պետք է տարբերակեն ընթացիկ սպասարկումն ու շահագործումը և հիմնանորոգման միջոցառումները. վերջինը կարելի է մրցութային կարգով կազմակերպել և ուղղակիորեն վճարել իրավասու պետական մարմինների կողմից կամ էլ պետական ծրագրեր մշակել: 	
Տարբերակների հստակեցում և որոշման կայացում	Ղեկավար հանձնաժողով (ՏԿԶՆ աջարկությամբ)	<ul style="list-style-type: none"> Ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման կարևոր ասպեկտներից մեկը ճանապարհների՝ ըստ ազգային, տարածաշրջանային և տեղական նշանակության վերադասակարգման հնարավորությունն է՝ ՏԻՄ-ներին պատասխանատվությունից ազատելու և տարածաշրջանային նշանակության ճանապարհների ավելի լավ շահագործումն ու պահպանումը տարածքային պետական մարմինների տեխնիկական և կառավարման կարողությունների միջոցով ապահովելու նպատակով: ¹¹Այն դեպքում, երբ ՏԻՄ-երը պատասխանատու լինեն միայն տեղական նշանակության ճանապարհների համար, ճանապարհների շահագործման և պահպանման լիազորությունը կարող է փոխանցվել նրանց և ՏԻՄ-երը լիակատար ազատություն կունենան տեղական կարիքներին համապատասխան իրականացնել այդ լիազորությունը: Այն դեպքում, երբ ՏԻՄ-երը պատասխանատու լինեն նաև ավելի բարձր մակարդակի ճանապարհների համար (այսինքն՝ բոլոր միջհամայնքային 	<p>Օրենսդրության վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ճանապարհների սեփականության ինքնաբերաբար փոխանցում տեղի չի ունեցել: Ուստի հնարավոր է որոշելու, թե որ ճանապարհները վերադասակարգվեն որպես բնակավայրային կամ համայնքային ճանապարհ, որպեսզի հավասարակշռություն ստեղծվի համայնքների դերի մեծացման (և նրանց տրվի նորոգման աշխատանքների ժամանակին կատարման իրավասություն և ֆինանսական միջոցներ) և կապալառուների կողմից գլխավոր ճանապարհների արհեստավարժ սպասարկում ապահովելու միջև:</p>

¹¹ Լիովին համահունչ է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 2-րդ մասին և 6-րդ հոդվածի 1-ին մասին:

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>ճանապարհները, բացի մայրուղիներից), ապա լիազորությունների փոխանցումը և լիակատար ազատությունն իրատեսական չեն լինի, քանի որ պետությունը պետք է պահպանի աշխատանքների իրականացման նկատմամբ վերահսկողության իրավունքը:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Սույն լիազորության ապակենտրոնացման տարբերակների գնահատման ընթացքում պետք է հաշվի առնել ՄՀՀ-ների կամ ՄՀՄ-ների ներուժը: • Ապակենտրոնացման լավագույն տարբերակի որոշման համար պետք է հաշվի առնել համայնքապետարանների տարբեր տեսակների տարամիտվող կառուցվածքային պայմանները: • Ֆինանսավորման ընթացակարգերի վերջնական որոշումը պետք է հաշվի առնի նաև ընթացիկ սպասարկման և շահագործման, ինչպես նաև ավելի լայնածավալ վերանորոգման աշխատանքների ծախսերը: • Վերջինի համար կարելի է սահմանել առանձին ֆինանսական կարգավորումներ՝ հիմնվելով ծախսերի հաշվարկման տարրի շրջանակում ներկայացված առաջարկությունների վրա: 	
Իրականացման պայմանների նախապատրաստումը	ՏԿԶՆ-ն՝ որպես գործառնական կառավարման համակարգող և պատասխանատու	<ul style="list-style-type: none"> • Անհրաժեշտ է մշակել և ընդունել կանոնակարգ, որտեղ կսահմանվեն ճանապարհների շահագործման և սպասարկման պահանջվող չափորոշիչները: • Անհրաժեշտ է մշակել և ընդունել պետական բյուջեից ֆինանսական միջոցները ՏԻՄ-երի կարիքներին ուղղելու ընթացակարգի վերաբերյալ կանոնակարգ (համապատասխան օրենքի փոփոխություն): • ՏԻՄ-երին պետք է օժանդակել 	Գոյություն ունեն ճանապարհների շինարարության չափորոշիչներ (օրինակ՝ ասֆալտի նվազագույն խտություն, ճանապարհի նվազագույն լայնությունը և այլն), և, բացի այդ, ինչպես վերը նշվեց, Կառավարության թիվ 1419 որոշմամբ սահմանվում են նորոգման վիճակի գնահատման չափանիշներ: Համայնքի կողմից նորոգման ենթակա ճանապարհների համար տեսականորեն կարելի է ավելի ցածր չափորոշիչներ սահմանել, ինչը, սակայն, այնքան էլ խորհուրդ չի տրվում:

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>իրենց ենթակայության տակ գտնվող ճանապարհների երկարության, վիճակի և առանձնահատկությունների գույքագրում անցկացնելու համար, որոնց համար նրանք լիազորություն են ստանում:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Անհրաժեշտ սարքավորումների և տեխնիկայի ձեռք բերման նպատակով ՏԻՄ-երի համար պետք է խորհրդատվական և ֆինանսական աջակցության սխեմա մշակվի (կարելի է կապել ՄՀՀ-ների կամ ՄՀՄ-ների աջակցությանը, տես ստորև): • Դրա համար պետք է անհրաժեշտ ձևանմուշներ և ընթացակարգային ուղղորդում տրամադրվի: • ՏԻՄ-երի համար պետք է խորհրդատվական և ֆինանսական աջակցության սխեմա մշակվի, որպեսզի կարողանա լիազորության իրականացման նպատակով ՄՀՀ կամ ՄՀՄ հիմնել: • Տեխնիկական անձնակազմի հավաքագրման և համապատասխան ինստիտուցիոնալ պայմանների ստեղծման գործում պետք է ՏԻՄ-երին աջակցել: 	<p>Եթե ճանապարհները փոխանցվեն համայնքներին և, հետևաբար, նրանց սեփականությունը դառնան, այդ ճանապարհների պահպանումն ու սպասարկումը տեխնիկապես չի կարող պատվիրակված լիազորություն համարվել, և, հետևաբար, կենտրոնական կառավարությունը չի կարող այդ ճանապարհների պահպանման համար նախատեսված հատուկ միջոցներ փոխանցել: Մինևույն ժամանակ, պարզ է, որ եթե համայնքները ստանձնեն ճանապարհների ավելի լայն ցանցի պահպանման պատասխանատվությունը, ապա կարող է անհրաժեշտություն առաջանա օգտվելու այն միջոցներից, որոնք ներկայում օգտագործվում են կապալառուների կողմից: Հետևաբար, անհրաժեշտ կլինի այնպիսի լուծում գտնել, որը կենտրոնական մարմինն բավարար չափով ֆինանսական միջոցներ փոխանցելու հնարավորություն կտա:</p>

4.3 Համայնքային անասնաբուժական սպասարկման կազմակերպումը

4.3.1 Ապակենտրոնացման հիմնավորումը

Հայաստանում անասնաբուժական ծառայությունները մինչև վերջերս տրամադրվում էին ՀՀ գյուղատնտեսության նախարարության ենթակայության «Անասնաբուժասանիտարական և բուսասանիտարական լաբորատոր ծառայությունների կենտրոն» ՊՈԱԿ-ի կողմից: Ոլորտին վերաբերող օրենսդրությունը Հայաստանում մինչ օրս ՏԻՄ-երին վերապահում է թե՛ սեփական, թե՛ պատվիրակված լիազորություններ, որոնք ունեն միայն օժանդակող բնույթ: 2018թ. օրենքի փոփոխությամբ ՏԻՄ-երը պարտավորություն են ստանձնում աշխատանքի վերցնելու անասնաբույժների և իրականացնելու անասնաբուժական ծառայություններ:

Այս ծառայության ապակենտրոնացումը միտված է ծառայություն տրամադրողներին (անասնաբույժներին) և ծառայությունից օգտվողներին (ֆերմերներին և գյուղական տնտեսություններին) ավելի լավ իրար կապելու նպատակին: Անասնաբուժությունը բնակչության համար զբաղվածության և եկամտի գոյացման հիմնական ոլորտներից է

համայնքների մեծ մասի համար, ինչպես նաև հանդես է գալիս որպես կենսագործունեության հիմնարար տեսակ և կենսակերպ՝ շատ տնային տնտեսությունների համար: Անասնաբուժական ծառայությունը պետք է հաշվի առնի տվյալ տարածքում անասնաբուժության կոնկրետ պայմանները, որոնք կարող են տարբերվել համայնքից համայնք: Մրա համար պահանջվում է հաճախորդների հետ հաճախ հաղորդակցվելու կարողություն և կոնկրետ տարածքի ու սոցիալական համատեքստի իմացություն:

Այնուամենայնիվ, որպես տնտեսության մի մաս՝ կենսունակ և արտադրողական գյուղատնտեսությունը և առողջ անասնապահությունը նաև մեծ կարևորություն ունի պետության համար: Պետությունը շահագրգռված է անասնաբուժական ծառայությունների կարգավորման հարցում՝ դրանք արդյունավետ դարձնելու, մեթոդաբանական ուղղորդում տրամադրելու և համապատասխան դեղամիջոցների առկայություն/հասանելիություն ապահովելու համար:

Ապակենտրոնացման ընտրված մոտեցումը պետք է այս շահերն ու հետաքրքրությունն իրար շաղկապի: Անհրաժեշտ է կարիքների, կարողությունների և ֆինանսական կառույցների մանրակրկիտ գնահատում՝ օպտիմալ տարբերակը հատկորոշելու համար:

4.3.2 Գործընթացի կազմակերպում

Աշխատանքային խմբերի ստեղծում և այս լիազորության առանձնահատկություններին կանոնադրությունների համապատասխանեցում.

- **Տեխնիկական աշխատանքային խումբ**՝ չափորոշիչների սահմանման, կարիքների գնահատման և ՏԻՄ-երի կարողությունների նկատառման համար
 - ՏԿԶՆ-ի ներկայացուցիչ (նախագահ)
 - ՀՀ գյուղատնտեսության նախարարության բարձրաստիճան ներկայացուցիչ
 - ՀՀ գյուղատնտեսության նախարարության տեխնիկական փորձագետ
 - Տարածաշրջանային կառավարման մարմինների (մարզպետարան) տեխնիկական փորձագետ
 - Համայնքապետարանների տեխնիկական փորձագետ (ՀՀՄ-ի կողմից պատվիրակված) 1 փորձագետ՝ խոշորացված գյուղական/լեռնային համայնքապետարանից 1 փորձագետ՝ խոշորացված քաղաքամերձ համայնքապետարանից
 - Անկախ գյուղատնտեսական ինժեներ՝ անասնաբուժության ուղղվածությամբ (օրինակ՝ համալսարանի գյուղատնտեսության դասախոս)
 - Անկախ անասնաբույժ՝ անասնաբուժության ուղղվածությամբ (օրինակ՝ համալսարանի անասնաբուժական դեղագործության դասախոս)
- **Ֆինանսական աշխատանքային խումբ**՝ ծախսերի հաշվարկման համար
 - ՏԿԶՆ-ի ներկայացուցիչ (նախագահ)
 - ՀՀ ֆինանսների նախարարության բարձրաստիճան ներկայացուցիչ
 - ՀՀ գյուղատնտեսության նախարարության ֆինանսական փորձագետ
 - Համայնքապետարանների ֆինանսական փորձագետ (ՀՀՄ-ի կողմից պատվիրակված)
 - Համայնքների ֆինանսիստների միավորման (ՀՖՄ) ներկայացուցիչ

- Անկախ անասնաբույժ (օրինակ՝ համալսարանի անասնաբուժական դեղագործության դասախոս)

Համայնքային անասնաբուժական ծառայության կազմակերպման ապակենտրոնացման գնահատման գործընթաց

(Կարծիքները/առաջարկությունները գործնական խորհուրդներ են տրամադրում որոշ քննարկվող խնդիրների վերաբերյալ)

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
Գնահատման վերաբերյալ որոշում	Ղեկավար հանձնաժողով	<ul style="list-style-type: none"> • «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 50-րդ հոդվածի համաձայն անասնաբուժության բնագավառում համայնքների լիազորությունները հիմնականում տեղեկատվական և օժանդակող բնույթ ունեն: • «Անասնաբուժության մասին» ՀՀ օրենքի վերջին փոփոխություններով անասնաբուժական ծառայությունների իրականացումը (այսինքն՝ անասնաբույժների զբաղվածությունը) է ՏԻՄ-երի լիազորությանն է անցել: • Լիազորությունների իրականացման ներկա վիճակի SWOT վերլուծությունը պետք է ներառի նաև հաղորդակցությունը ֆերմերների և գյուղական տնտեսությունների հետ և խորհրդատվական աշխատանքների հաճախականությունը: 	<p>ՏԻՄ-երի մասին օրենքի փոփոխությունը կատարվել է 2017 թ. դեկտեմբերի 21-ին: Փոփոխություններ և լրացումներ են կատարվել նաև «Անասնաբուժության մասին» և «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքներում:</p> <p>Համայնքը սպասարկող անասնաբույժի պարտականությունները, ինչպես սահմանված է «Անասնաբուժության մասին» ՀՀ օրենքով, ներառում են պարտադիր պատվաստումների իրականացումը, կենդանիների գրանցամատյանի վարումը, կենդանիների սպանդի վերահսկումը, վկայականների տրամադրումը:</p> <p>Անասնաբուժական ծառայությունները համայնքների պատասխանատվությանը փոխանցելը կատարվել է նախատեսվածից մեկ տարի շուտ:</p>
Չափորոշիչների սահմանում	Տեխնիկական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> • Չափորոշիչները վերաբերում են բժշկական սպասարկմանը: • Չափորոշիչները վերաբերում են նաև պրոֆիլակտիկային և կանխարգելմանը: • Չափորոշիչները 	

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		վերաբերում են նաև ֆերմերների և գյուղական տնտեսություններին մատուցվող խորհրդատվական ծառայություններին:	
Կարիքների գնահատում	Տեխնիկական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> Կարիքների գնահատումը պետք է հաշվի առնի խոշորացված համայնքապետարանների բնակավայրերում ժողովրդագրական զարգացումները, որոնց կարող են ազդել գյուղատնտեսական կառուցվածքի վրա: Կարիքների գնահատումը պետք է հաշվի առնի նաև խոշորացված համայնքների տնտեսական զարգացման միտումներին, մասնավորապես՝ գյուղատնտեսության հատվածում: Կարիքների գնահատումը պետք է ներառի հաճախորդների տեղագրական պայմանները և հասանելիությունը: 	
ՏԻՄ-երի կարողությունների հաշվի առնում	Տեխնիկական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> ՏԻՄ-երի կարողությունները կապված են գյուղական/լեռնային համայնքապետարաններում որակավորված անասնաբույժների հասանելիության հետ: ՏԻՄ-երի կարողությունները կապված են նաև հեռավոր գյուղական և (կամ) փոքր համայնքապետարանների՝ անասնաբույժների համար որպես գրավիչ աշխատավայր լինելու հետ: Գյուղական/լեռնային համայնքները մեծապես հենվում են գյուղատնտեսության ոլորտի վրա, բայց ի տարբերություն քաղաքային և քաղաքամերձ 	2013 թվականի զեկույցի համաձայն, այդ ժամանակ գործում էին 635 համայնքային անասնաբույժներ: Կա մտահոգություն, որ ոլորտը գրավիչ չէ, ինչի արդյունքում անձնակազմի պակաս կա, ինչպես նաև բողոքներ, որ որոշ անասնաբույժներ բավականաչափ հմուտ չեն իրենց գործում: 2013 թվականի զեկույցում քննարկվում են անասնաբույժների տրամաբանական տեղաբաշխումը՝ հիմնված համայնքի ունեցած խոշոր եղջերավոր անասունների թվաքանակի վրա:

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>համայնքների, սահմանափակ ֆինանսական և ինստիտուցիոնալ կարողություններ ունեն, ինչը պահանջում է տարբերակված մոտեցում ցուցաբերել կարողություններին:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Պետք է հաշվի առնել փոքր գյուղական համայնքների՝ ֆերմերներին և տնային տնտեսություններին անասնաբուժական ծառայության դիմաց վճարները բարեխղճորեն կատարելու դրդման/հարկադրման կարողությունները: • Անասնաբուժական ծառայության կազմակերպման համար պատասխանատվություն ստանձնելու ՏԻՄ-ների կարողությունները կապված են նաև տեղական տնտեսությունը ակտիվորեն զարգացնելու նրանց կարողության հետ: 	<p>ՏԿԶՆ-ի և ԳՆ-ի կողմից վերջերս պատրաստված «խորհրդատվական տեղեկանքը», որը նախատեսված է համայնքներին բարեփոխումների իրականացման հարցում օժանդակելու համար, համայնքներին խորհուրդ է տալիս յուրաքանչյուր 1000 գլուխ խոշոր եղջրավոր կենդանու համար մեկ անասնաբույժ ունենալ:</p>
Ծախսերի նախահաշիվ	Ֆինանսական աշխատանքային խումբ	<ul style="list-style-type: none"> • Ծախսերի հաշվարկը ներառում է անասնաբույժների աշխատավարձը: • Ծախսերի հաշվարկը ներառում է նաև անասնաբույժներին օժանդակող անձնակազմի աշխատավարձերը. պետք է հաշվի առնել նաև համայնքապետարաններում առկա անձնակազմի կարողությունները: • Ծախսերի հաշվարկը ներառում է նաև հաճախորդների մոտ գնալու տրանսպորտային ծախսերը: • Ծախսերի հաշվարկը ներառում է նաև ծառայությունների վճարներից ստացվող 	<p>2013 թվականի զեկույցում նշվում է, որ այդ ժամանակ անասնաբույժի միջին աշխատավարձը կազմում էր մոտավորապես 70,000 ՀՀ դրամ:</p>

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>եկամուտները:</p> <ul style="list-style-type: none"> Այս ամենով հանդերձ, ծախսերի հաշվարկը ներառում է նաև տեղական ֆերմերների և տնային տնտեսությունների ծառայությունների դիմաց վճարելու կարողունակության իրատեսական գնահատումը: 	
Տարբերակների հստակեցում և որոշման կայացում	Ղեկավար հանձնաժողով (ՏԿԶՆ աջակցությամբ)	<ul style="list-style-type: none"> Անասնաբուժական ծառայությունների կազմակերպման կարևոր հարցերից մեկն այն փաստն է, որ մեթոդաբանական ուղղորդումը, դեղերի մատակարարումը և օգտագործումը, անասնաբուժական ծառայությունների չափորոշիչները և էթիկային առնչվող խնդիրները բացառապես պետության կողմից են կարգավորվում և ենթակա են խիստ պետական վերահսկողության: ՏԻՄ-երի պատասխանատվությունը կլինի անձնակազմի տրամադրումը, այսինքն՝ անասնաբույժերի և սպասարկող անձնակազմի, ինչպես նաև տրասնպորտը: Մեկ այլ կարևոր հարց, որը պետք է քննության առնել, առողջ և բեղմնավոր խոշոր եղջերավոր կենդանիների բուժմամբ չափազանց մեծ պետական հետաքրքրության դրսևորումն է: Մա պայմանավորված է ոչ միայն այն փաստով, որ գյուղատնտեսությունը եղել և շարունակում է մնալ Հայաստանի տնտեսության կարևորագույն ճյուղերից մեկը, և գյուղական համայնքներում հայ 	Ոչ մեծ կարևորություն ներկայացնող հարցերից մեկն այն է, որ համայնքային անասնաբույժների պարտականություններից մեկը տնային տնտեսությանը պատկանող (առկայության դեպքում) մանր և խոշոր եղջերավոր կենդանիների թվաքանակը հավաստող տեղեկանքների տրամադրումն է: Այս տեղեկանքները պահանջվում են այն դեպքում, երբ տնային տնտեսությունը ցանկանում է ընտանեկան նպաստի համար դիմել: Շատ համայնքների կողմից անասնաբույժի ծառայությունից հրաժարվելը բացատրվում է նրանով, որ որոշ ընտանիքները չեն կարողանում նման տեղեկանքներ ստանալ և այդ պատճառով ընտանեկան նպաստի համար դիմելու ժամանակ խնդիրների են բախվում:

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>ազգաբնակչության մեծ մասի համար՝ եկամտի աղբյուր:</p> <p>Պետության համար անչափ կարևոր է խուսափել կենդանիների հիվանդությունների հայտնվելուց և տարածվելուց, և, ըստ այդմ, պետությունը պետք է լուծի արդյունավետ կամ ոչ այնքան արդյունավետ անասնաբուժական ծառայությունների ազդեցության խնդիրները:</p> <p>Կարելի է եզրակացնել, որ անասնաբուժական ծառայությունների դեպքում պետության պատասխանատվությունը գերազանցում է ՏԻՄ-երի փաստացի պատասխանատվությանը:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ինչևէ, անասնաբույժներին ֆերմերներին և գյուղական տնային տնտեսություններին ավելի մոտեցնելու հարցը շարունակում է արդիական մնալ և կարող է իրականություն դառնալ ՏԻՄ-երին և նրանց ինստիտուցիոնալ կարողությունների կիրառմամբ՝ որպես արդյունավետ անասնաբուժական ծառայությունների հանդեպ պետական հետաքրքրության և նման ծառայության՝ հաճախորդների ունեցած կարիքները կապող օղակ: • Այնուամենայնիվ, Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածի 2-րդ և 6-րդ հոդված 1-ին կետերի համաձայն, փոխանցված լիազորության չափանիշները, 	

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ առաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>մասնավորապես՝ լիակատար ազատությունը և տեղական կարիքներին հարմարվելը, չեն կարող իրականացվել և միանշանակ չպետք է իրականացվեն՝ խիստ մասնագիտացված ծառայությամբ պայմանավորված, ինչի համար պետության կողմից կանոնակարգված դրույթներ են պահանջվում:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ի վերջո, պետության հետաքրքրությունը և կարգավորող լիազորությունը պահպանելու և, մինչև ժամանակ, ՏԻՄ-ի ինստիտուցիոնալ կարողություններն անասնաբուժական ծառայությունները հաճախորդներին ավելի մոտեցնելու միակ տարբերակը լիազորության պատվիրակումն է, որպեսզի ՏԻՄ-երին արդյունավետ անասնաբուժական ծառայություններ մատուցեն՝ դրանց ծախսերի ամբողջական փոխհատուցմամբ (անասնաբույժների աշխատավարձեր, անհրաժեշտ սպասարկող անձնակազմի աշխատավարձեր, տրանսպորտ և այլն): • Հետևաբար, անասնաբուժական ծառայության պատվիրակումը պետք է ներառի նաև այն, որ պետական իրավասու մարմինը ՏԻՄ-երին աջակցում է որակավորված անասնաբույժների հավաքագրման գործընթացում և գյուղատնտեսական 	

Գնահատման գործընթացի տարր	Պատասխանատու մարմին	Կարծիքներ/ստաջարկություններ	Ներկա իրավիճակի գնահատում
		<p>համայնքներում անասնաբույժների համար աշխատատեղերի գրավչությունը բարձրացնելու ծրագրի մշակման հարցում:</p>	
Իրականացման պայմանների նախապատրաստումը	ՏԿԶՆ-ն՝ որպես գործառնական կառավարման համակարգող և պատասխանատու	<ul style="list-style-type: none"> • Անհրաժեշտ է անասնաբուժական ծառայությունների կարիքների չափորոշիչների վերաբերյալ կանոնակարգ մշակել և ընդունել: • (Նորմատիվային) Կենտրոնական և տարածաշրջանային պետական մարմինների պատասխանատվություններ ի, ինչպես նաև ՏԻՄ-որի պարտականությունների միջև փոխկապակցվածությունների հստակեցում: • Անհրաժեշտ է իրավասու կենտրոնական և տարածքային պետական մարմինների ու ՏԻՄ-երի միջև հաշվետվության և հաղորդակցության ընթացակարգերը սահմանող կանոնակարգ մշակել: • Անհրաժեշտ է աջակցել ՏԻՄ-երին՝ անասնաբույժների հավաքագրման և պատշաճ աշխանքային պայմանների ստեղծման աշխատանքներում: 	

5. ՀՂՈՒՄՆԵՐ

Bayerische Staatskanzlei (2004): Vereinbarung über ein konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips; München 5 p.

Boysen, Thomas & Taslakyany, Karine (2018): SDC project “Improvement of the Local Governance system of Armenia” - Project Evaluation Report; Yerevan, 28 p.

Congress of Local and regional Authorities (2014): Local democracy in Armenia; Strasbourg, 31 p.

Council of Europe (1985): European Charter of Local Self-Government; Strasbourg, 6 p.

Council of Europe (2013): Local Finance Benchmarking Toolkit; Strasbourg, 15 p.

Hertzog, Robert (2018): Roadmap for decentralisation of competences - Commentary; Strasbourg, 15 p.

GIZ Armenia (2017): Territorial and Administrative Reform in Armenia - Interim Report on Lessons Learned; Yerevan, 27 p.

GIZ Armenia (2018): Study of Results of Administrative Territorial Reforms of the republic of Armenia; Yerevan, several reports

Հայաստանի Հանրապետության Կառավարություն (2011 թ.). Concept Paper on Enlargement of Communities and establishment of Inter-community Unions; Yerevan, 48 p.

MTAD (2017): Roadmap for decentralisation of competences (draft); Yerevan, 15 p.

RoA (2016): Law on Local Self-Government; Yerevan, 36 p.

RoA (2016): Law on Financial Equalisation; Yerevan, 7 p.

Shahbazyan, Vahram et al (2017): Local Self-Government in Armenia (2016); Yerevan, 239 p.

Smoke, Paul (2007): Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations; In: Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A. (eds.): Decentralizing Governance - Emerging Concepts and Practices; Washington, p. 131-155

USAID (2012): Republic of Armenia Strategic Approaches for the Further Development of Local Self-Government and the Decentralization of Power, Yerevan, 120 p.

www.haushaltssteuerung.de/lexikon-konnexitaetsprinzip.html (approached at 18th October 2018)